

À USAGE OFFICIEL UNIQUEMENT

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL



**TENDANCES RÉCENTES ET PERSPECTIVES DANS
LES RÉFORMES DE L'IMPOSITION DIRECTE**

Note technique préparée à l'intention de la
Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

DÉPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES
Division de la politique fiscale

NOVEMBRE 2014

AVERTISSEMENT : Les opinions contenues dans la présente note sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques du FMI. Ainsi, ces opinions doivent être attribuées à leurs auteurs et non au FMI, à son Conseil d'administration ou à sa direction.

I. INTRODUCTION

1. **Le Département des finances publiques (DFP) du Fonds monétaire international (FMI) est heureux de contribuer à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise**

(la « Commission »). La présente note fait suite à une demande des autorités provinciales du Québec, qui par le truchement du gouvernement du Canada et de son administrateur du FMI ont sollicité une assistance technique pour appuyer la Commission. C'est par ce même truchement que la note a été transmise à la Commission. Son contenu a été examiné en interne par la direction du DFP, l'équipe canadienne du Département Hémisphère occidental et l'administrateur canadien.

2. **Conformément à la demande de la Commission, la présente note donne un aperçu des dernières tendances et des principaux courants de réforme en matière d'impôt sur le revenu des particuliers (IP) et des sociétés (IS¹).** Elle vise à guider les réflexions des membres de la Commission en fournissant de l'information générale et contextuelle sur l'évolution quantitative et structurelle des régimes d'imposition sur le revenu dans le monde. Elle ne contient pas de description ou d'opinion sur la fiscalité canadienne ou québécoise, ne fournit aucune recommandation et ne joue aucun rôle dans le programme de surveillance du FMI. Par ailleurs, il a été convenu avec la Commission que cette note serait publiée avec son rapport final, mais qu'elle ne jouerait aucun rôle dans les consultations publiques².

3. **Le FMI possède un vaste bagage d'expérience internationale. Toutefois, la présente note porte essentiellement sur l'expérience récente des pays de l'OCDE,** qui sont les principaux partenaires commerciaux du Québec (en plus de l'Ontario et des autres provinces canadiennes), mais aussi ses principaux concurrents au moment d'attirer des investissements étrangers. Par ailleurs, la majorité de l'épargne exportée par la province est investie dans le reste du Canada et dans les pays de l'OCDE. Dans la présente note, l'expérience des autres pays est citée lorsqu'elle est pertinente à un sujet donné.

4. **La présente note est divisée comme suit.** La section II porte sur l'évolution des dosages des impôts, des fardeaux fiscaux, des taux d'imposition et des assiettes fiscales. La suivante décrit les enjeux conceptuels qui façonnent les régimes fiscaux ou en ont récemment influencé la conception. Enfin, la section IV expose brièvement des considérations démographiques et macroéconomiques qui touchent le Québec et pourraient être pertinentes compte tenu des sections II et III.

¹ Conformément à la demande de la Commission et aux échanges subséquents avec son président, la présente note ne concerne pas l'impôt sur les traitements et salaires, mais abordera brièvement le sujet à la section II.

² La présente note ne fait aucune analyse détaillée de la situation propre au Québec ou au Canada. Plus particulièrement, elle n'aborde pas les enjeux du fédéralisme fiscal, ni la pertinence de l'expérience récente de certains pays du point de vue des entités infraétatiques. Les analyses et points de vue présentés peuvent donc s'appliquer à n'importe quel pays ou entité infraétatique.

II. APERÇU QUANTITATIF DE L'ÉVOLUTION RÉCENTE

A. Recettes globales et dosage des impôts

5. **Après 2000, le fardeau fiscal a une nette tendance baissière au Canada et aux États-Unis, par rapport aux autres principaux pays de l'OCDE³ (l'« OCDE ») (figure 1).** Le fardeau fiscal combiné (gouvernement central et des États/provinces) de l'OCDE a sensiblement augmenté entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1980, pour ensuite se stabiliser et représenter environ 37 % du produit intérieur brut (PIB) (figure 1.1). Après 2000, il a affiché un très léger recul, mais a soudainement grimpé après la dernière crise financière. En revanche, le fardeau fiscal aux États-Unis est resté relativement stable et moins élevé, gravitant autour de 25 % du PIB. Il a toutefois augmenté lentement, mais régulièrement, passant de 24,0 % du PIB en 1983 à 28,5 % en 2000, pour ensuite se retourner brusquement et revenir à 24,4 % en 2012 (figure 1.2). Quant au fardeau fiscal au Canada, il est passé d'un niveau comparable à celui des États-Unis (1965) à la moyenne de l'OCDE (années 1990) avant de reculer. Aujourd'hui, il se situe entre la moyenne de l'OCDE et les États-Unis (figure 1.3).

6. **Il existe des différences marquées entre les régimes fiscaux de l'OCDE et ceux de l'Amérique du Nord, notamment au chapitre des taxes indirectes et de l'IP.** Pour l'OCDE, le Canada et les États-Unis, l'IS représente environ 10 % des besoins en recettes⁴. Toutefois, force est de constater que dans l'OCDE, l'IP, les taxes indirectes et les charges sociales et taxes sur les salaires convergent pour représenter entre 27 % et 29 % des recettes fiscales⁵, alors qu'au Canada et aux États-Unis, le fisc a principalement recours à l'IP (dans une proportion entre 35 % et 40 %), bien qu'on ait constaté une tendance baissière interrompue par la crise financière de 2008-2009. Aux États-Unis et dans l'OCDE, le poids des charges sociales a grimpé jusqu'au milieu des années 1980 pour ensuite se stabiliser à environ 25 % des recettes fiscales, mais il demeure relativement plus faible au Canada⁶, même s'il est de plus en plus élevé. Ainsi, l'évolution récente des régimes fiscaux pourrait se décrire ainsi :

- OCDE : 1) IS représentant environ 10 % des recettes fiscales; 2) recours relativement élevé à la taxation indirecte; 3) convergence évidente des fardeaux de l'IP, des taxes indirectes et des charges sociales et taxes sur les salaires.

³ Dans la présente note, les statistiques sur « l'OCDE » excluent le Canada et les États-Unis et portent sur les pays ayant des données pour toute la période étudiée, soit l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

⁴ Toutefois, ce chiffre affiche en moyenne une légère hausse dans l'OCDE depuis le début des années 1990.

⁵ Ces statistiques cachent une forte tendance à délaissier la taxe de vente au détail traditionnelle pour adopter une taxe sur la valeur ajoutée.

⁶ La raison la plus probable est qu'au Canada, les soins de santé sont en partie financés par l'imposition globale.

- États-Unis : 1) IS représentant environ 10 % des recettes fiscales; 2) recours élevé à l'IP; 3) part relativement faible des taxes indirectes et absence de taxe sur la valeur ajoutée (TVA); 4) poids relatif du total des impôts très stable depuis le début des années 1980.
- Canada : 1) IS représentant environ 10 % des recettes fiscales; 2) recours à l'IP élevé, mais légèrement baissier (globalement semblable à celui des États-Unis); 3) poids des taxes indirectes à mi-chemin entre les États-Unis et l'OCDE; 4) pondération inverse des taxes indirectes et des taxes sur les salaires (y compris les charges sociales), par rapport aux États-Unis.

Figure 1 – Fardeau fiscal et répartition des recettes fiscales dans l'OCDE 1/ 2/

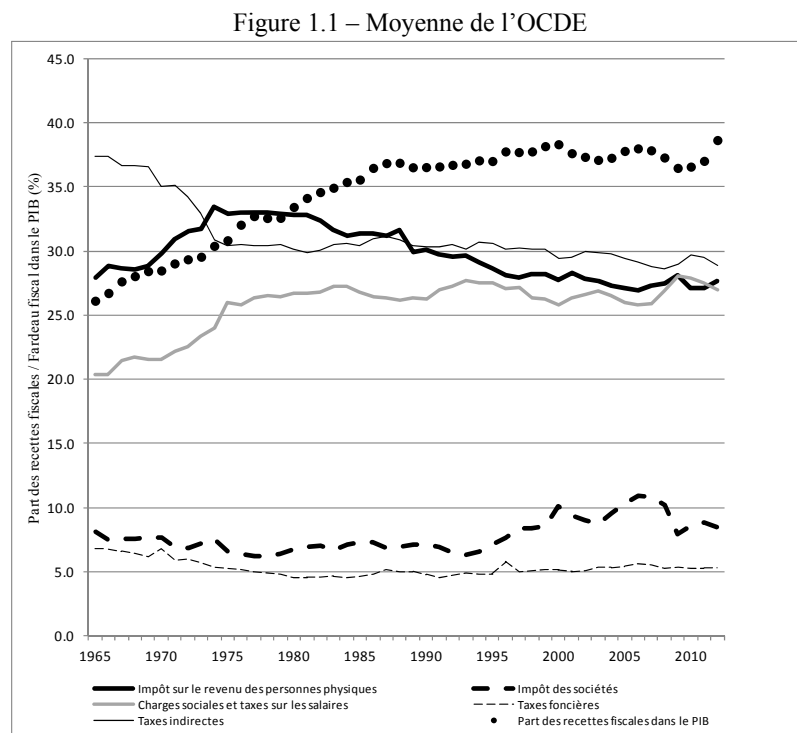


Figure 1.2 – États-Unis

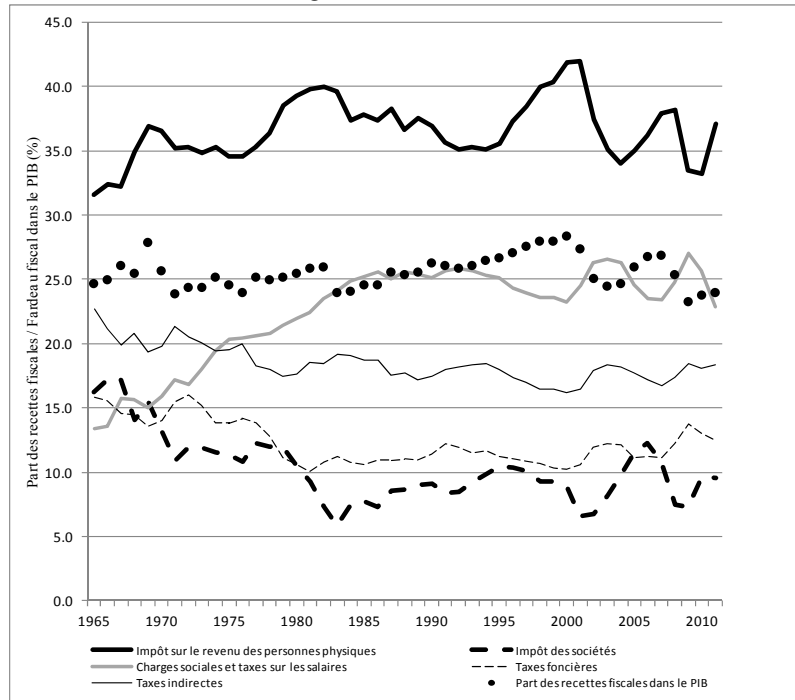
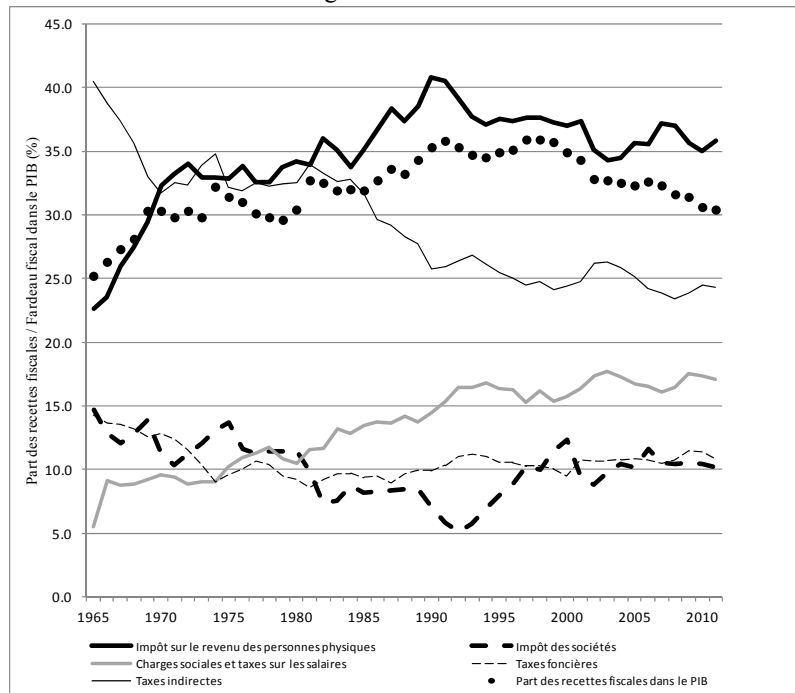


Figure 1.3 – Canada



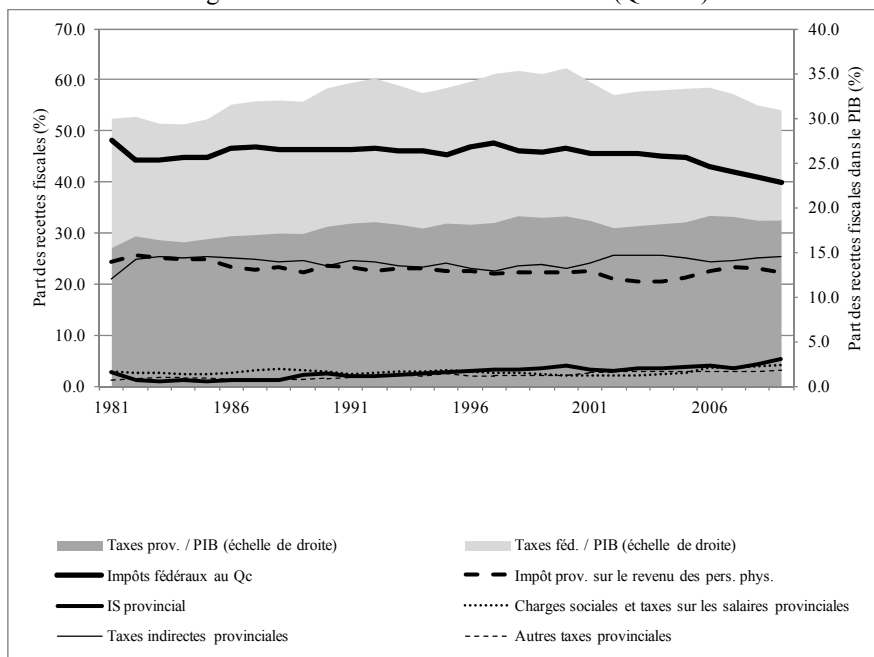
Sources : OCDE, Statistique Canada, et calculs des services du FMI.

1/ Tous les paliers de gouvernement.

2/ Moyenne non pondérée des pays de l'OCDE – sauf le Canada et les États-Unis – ayant des données pour toute la période étudiée, soit l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

7. Le Québec a un fardeau fiscal et un système particuliers au Canada. En 2009, le fardeau fiscal combiné du Québec (fédéral et provincial) était de quatre points de pourcentage supérieur à celui de l'Ontario (voir les zones ombrées dans les figures 2.1 et 2.2). Par ailleurs, le fardeau fédéral du Québec a diminué régulièrement depuis 2000, passant de 16,6 % à 12,3 % du PIB, alors que le fardeau provincial a augmenté progressivement – malgré une pause dans la seconde moitié des années 1990. De son côté, le fardeau provincial de l'Ontario est relativement stable depuis le début des années 1990. La réduction du fardeau fiscal des deux provinces (et, compte tenu de leur importance, du Canada dans son ensemble) est donc attribuable à la baisse des recettes fiscales fédérales relativement au PIB. Par ailleurs, compte tenu des arrangements fiscaux en vigueur⁷, le fardeau fiscal fédéral est beaucoup moins élevé au Québec qu'en Ontario (voir les lignes dans les figures 2.1 et 2.2). Le Québec dispose donc d'une plus grande marge de manœuvre pour rajuster son régime fiscal. Comme en témoigne la ventilation de l'impôt fédéral/provincial combiné, le Québec affiche une nette préférence, quoique modérée, à l'égard des taxes indirectes, qui représentent 36 % de son fardeau fiscal comparativement à 32 % pour l'Ontario (figures 2.3 et 2.4). Par ailleurs, les dépenses fiscales concernant les sociétés semblent beaucoup plus généreuses au Québec (Finances Québec, 2014a).

Figure 2 – Fardeau fiscal et ventilation des recettes fiscales, Québec et Ontario (2009) 1/ 2/ 3/
Figure 2.1 – Fardeau fiscal et ventilation (Québec)



⁷ Au milieu des années 1960, le gouvernement fédéral a proposé de se retirer d'un certain nombre de programmes conjoints fédéraux-provinciaux et, en échange, de compenser les provinces pour le fardeau fiscal supplémentaire. Le Québec a ainsi reçu un transfert d'espace fiscal, alors que les autres provinces ont préféré recevoir des paiements de transfert supplémentaires du gouvernement fédéral. Après plusieurs modifications, la part d'IP fédéral transférée au Québec est restée stable depuis 1997, à 16,5 points de pourcentage.

Figure 2.2 – Fardeau fiscal et ventilation (Ontario)

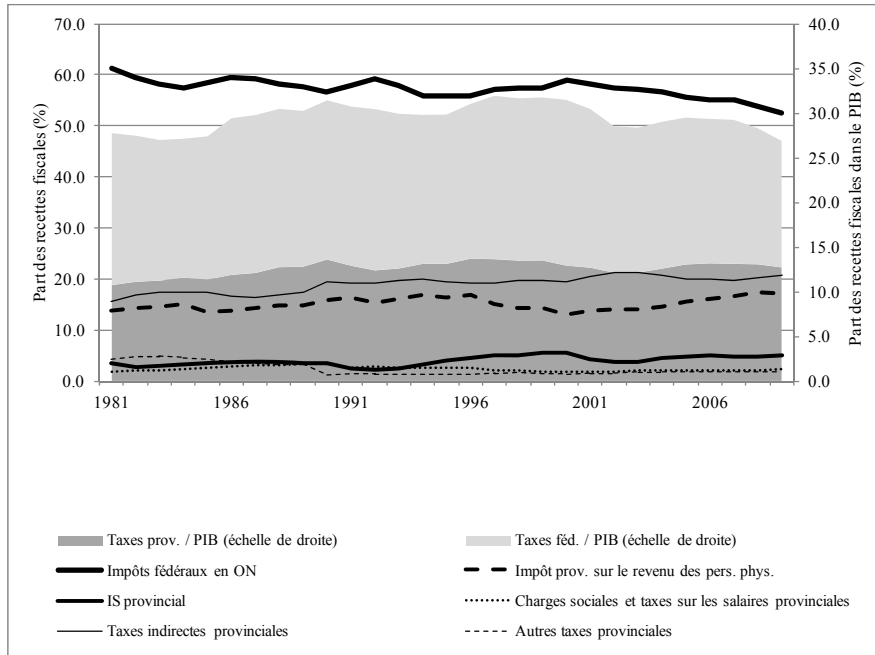


Figure 2.3 – Ventilation détaillée (Québec)

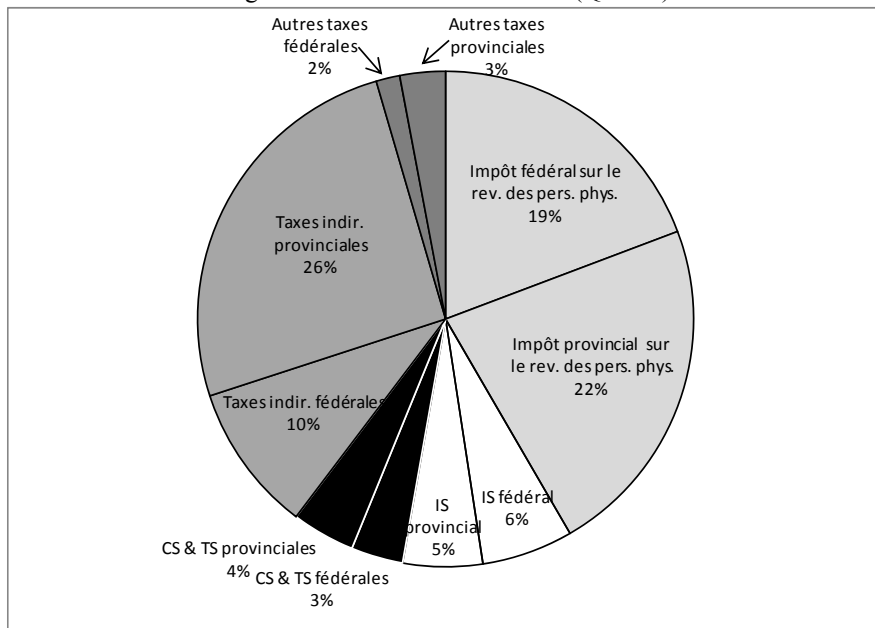
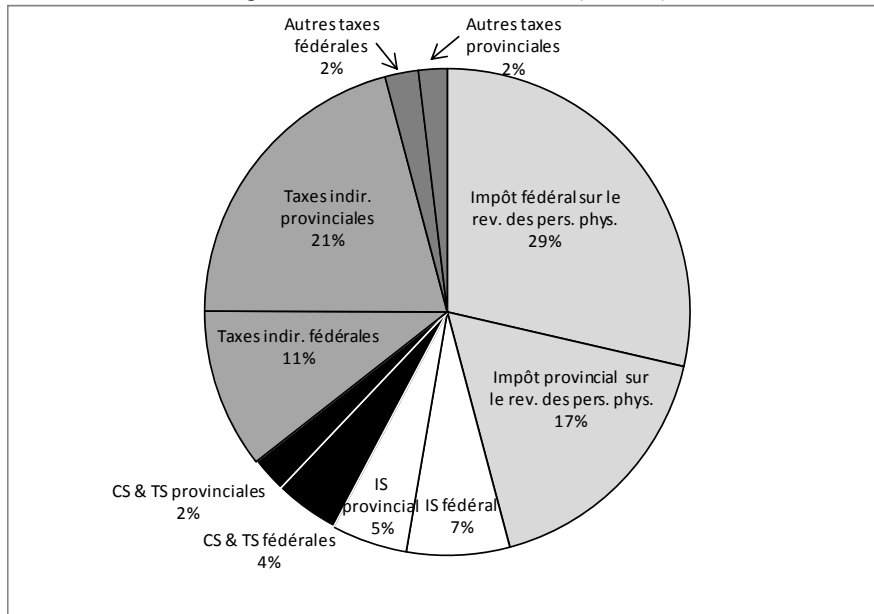


Figure 2.4 – Ventilation détaillée (Ontario)



Sources : Statistique Canada (comptes économiques provinciaux et territoriaux) et calculs des services du FMI. La nouvelle version des comptes économiques provinciaux ne fait toujours pas état des données équivalentes pour les deux provinces après 2009.

1/ À l'exception du palier municipal (principalement l'impôt foncier) et des recettes non fiscales.

2/ Additionnés ensemble, les éléments ventilés, incluant l'impôt fédéral, donnent 100 %.

3/ Toute comparaison directe avec les données sur l'OCDE (incluant le Canada) doit être effectuée avec prudence, ces dernières étant normalisées aux fins de comparaisons internationales.

B. Impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés : taux, assiette et part du PIB

8. Du côté de l'OCDE, les taux statutaires à l'IS ont chuté pour ensuite produire des recettes plus élevées, alors qu'au Canada et aux États-Unis, le constat est moins évident (figure 3.1). Entre 1981 et 2014, la moyenne des taux statutaires à l'IS pour l'OCDE avait baissé progressivement, passant de 47,4 % à 26,7 % (tous les paliers de gouvernement combinés), alors que la part de l'IS dans le PIB est passée de 2,4 % à 3,3 %. (Elle avait même atteint 4,1 % en 2007, avant la crise financière⁸.) Toutefois, derrière cette corrélation négative en apparence régulière entre les moyennes des taux d'imposition et des recettes pourraient se cacher d'importantes variations à l'échelle nationale et d'éventuels effets décalés. Par exemple, au Canada, la part de l'IS dans le PIB est passée de 3,2 % en 1981⁹ à 1,8 % pendant la récession de 1992, puis a grimpé jusqu'en 2000 pour ensuite se stabiliser. Ces variations semblent n'avoir aucun lien direct ni significatif avec la baisse ponctuelle de 7 points de pourcentage des taux statutaires en 1988 ou la diminution progressive, depuis 2000, jusqu'aux 26,7 % actuels. Ainsi,

⁸ L'IS est sans doute la source de recettes la plus volatile d'un gouvernement.

⁹ Avant ce résultat de 1981, la part dans le PIB avait atteint un sommet de 4,3 % en 1975.

le débat est loin d'être clos en ce qui concerne l'effet des taux statutaires et de la conjoncture sur les recettes d'IS. Aux États-Unis, les taux statutaires ont aussi sensiblement diminué en 1988, mais n'ont pas bougé depuis. Les recettes ont tout de même fluctué au rythme du Canada, tout en demeurant à un niveau moindre.

Figure 3 – Impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés – Taux et part dans le PIB 1/ 2/

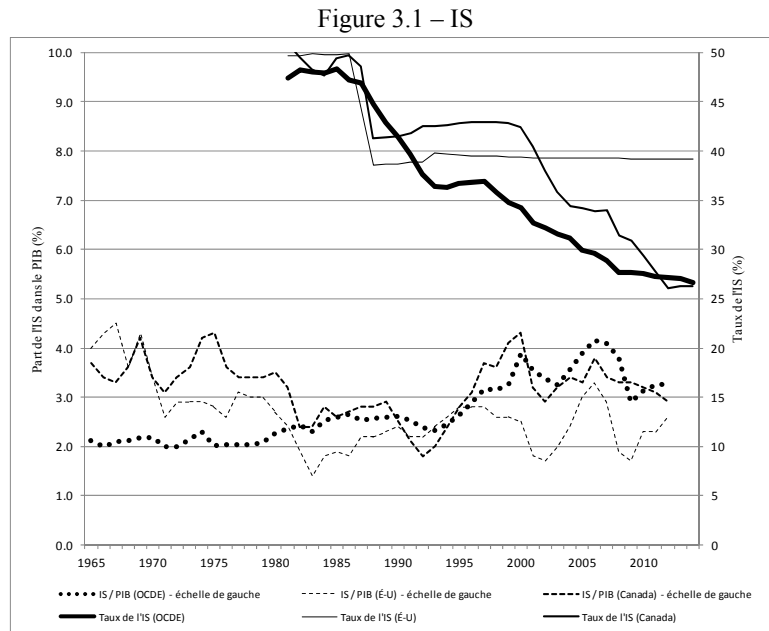
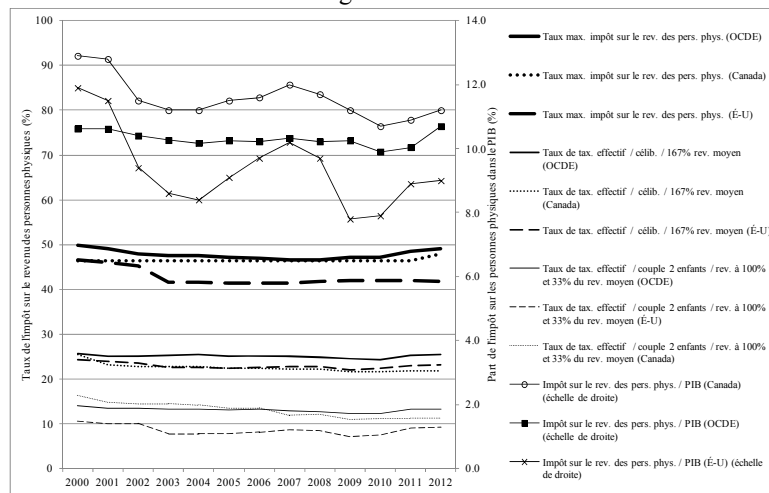


Figure 3.2 – IP



Sources : OCDE et calculs des services du FMI.

1/ Tous les paliers de gouvernement combinés.

2/ Moyenne non pondérée des pays de l'OCDE – sauf le Canada et les États-Unis – ayant des données pour toute la période étudiée, soit l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

9. Les taux statutaires à l'IP ont chuté du milieu des années 1980 jusqu'au milieu des années 1990, mais depuis, ils n'ont diminué que très modérément. Du côté de l'OCDE, on a observé une baisse marquée des taux d'imposition les plus élevés sur les salaires des particuliers et de leurs seuils correspondants (figure 3.2; OECD, 2012). On note aussi une nette diminution du nombre moyen de fourchettes (principalement dans les années 1980), passant de 14 en 1981 à 6 en 1990. (Après cette date, aucune tendance nette ne se dégage de l'OCDE quant au nombre de fourchettes.) Selon Peter et al. (2010), une analyse d'un large échantillon de pays non membres de l'OCDE a révélé des résultats semblables. Les changements eux-mêmes n'ont pas d'effet tranché sur la progressivité (et n'en sont pas les seuls facteurs), mais de facto, un effet global s'en dégage : l'IP est devenu moins progressif (Peter et al., 2010; Brys, 2011) et le barème d'imposition s'est aplati (sans qu'on puisse établir de tendance claire pour le seuil le plus bas). La perception selon laquelle la progressivité de l'intervention publique dépend également des dépenses publiques¹⁰ a aussi joué un rôle dans la diminution de la progressivité de la fiscalité. Toutefois, l'inégalité croissante des revenus, qu'elle soit tributaire ou non des changements en matière de progressivité, a récemment incité les pays membres de l'OCDE à améliorer la progressivité de leurs régimes fiscaux, tout particulièrement au lendemain de la dernière crise financière et des besoins en recettes qu'elle a engendrés. En plus de ces tendances à l'échelle mondiale, notons que récemment, les taux effectifs pour les principales strates de revenu ont davantage baissé au Canada et aux États-Unis que dans l'OCDE, ce qui expliquerait pourquoi le fardeau de l'IP (figure 3.2) poursuit sa tendance régulière à la baisse. Voilà qui concorde d'ailleurs avec la diminution du recours à l'IP dans ces deux pays, qui, quoique légère, n'est pas négligeable (voir figures 1.2 et 1.3).

10. Depuis les années 1980, l'assiette de l'IS s'est élargie, mais ce fait n'explique pas à lui seul la résilience de cette catégorie d'impôt. La relation inverse observée entre les taux statutaires et les recettes dans les pays de l'OCDE ne s'explique pas clairement, mais manifestement, l'assiette de l'IS s'est élargie, notamment grâce aux allocations pour amortissement moins généreuses (Brys, année inconnue) et à une révision des exonérations, des crédits d'impôt (notamment pour l'investissement) et de la déductibilité des intérêts (Devereux et Sørensen, 2006). L'OCDE et l'Union européenne ont d'ailleurs contribué à limiter les régimes préférentiels et à faire des taux d'IS nominaux les principaux incitatifs auprès des investisseurs étrangers (Valenduc, 2008). D'autres analyses soulignent l'efficacité des taux peu élevés accordés aux multinationales, qui sont alors moins enclines à s'établir à l'étranger pour des raisons fiscales. (En revanche, de grandes économies telles que les États-Unis et le Japon continuent d'appliquer des taux relativement élevés, ce qui encourage les reconstitutions en personne morale étrangère et d'autres stratégies de planification fiscale.) Cela dit, il est possible que le secteur des entreprises ait pris de l'expansion (Valenduc, 2008) pour profiter de l'écart qui se creuse avec l'IP (un autre indice expliquant pourquoi la part des bénéfices dans les recettes

¹⁰ On trouvera une analyse intéressante des dernières tendances au chapitre de la progressivité de la fiscalité et des dépenses publiques dans Bastagli et al. (2012).

nationales est à la hausse). Quoi qu'il en soit, les réformes ont généralement atteint leurs buts : peu importe le pays, les recettes (en part du PIB) n'ont jamais affiché de baisse aussi prononcée que les taux et en moyenne, elles ont même augmenté. Au Canada et aux États-Unis, toutefois, les taux d'imposition et les recettes n'évoluent pas toujours de la même manière, de sorte qu'il est difficile de démêler les effets des modifications législatives et de la conjoncture sur l'assiette fiscale.

11. L'assiette de l'IP s'est elle aussi élargie depuis les années 1980. Les chutes de taux à la fin des années 1980 n'ont pas entraîné de diminution proportionnelle des recettes (en part du PIB); ces dernières auraient donc été compensées dans une certaine mesure par l'élargissement de l'assiette fiscale. Jusqu'à la crise financière, les taux ont peu fluctué, et comme la part des recettes dans le PIB est restée plutôt constante, on peut déduire que la taille de l'assiette n'a pas vraiment changé. Après la crise, les recettes ont augmenté, probablement en raison des augmentations de taux (figure 3.2), ce qui indique encore une fois que l'assiette est demeurée relativement stable.

12. Les récentes tendances dans les assiettes de l'IS et de l'IP sont moins claires. Il est possible d'évaluer indirectement l'assiette fiscale en analysant l'évolution des taux et des recettes, mais cette méthode simple et globale est très imprécise pour analyser les facteurs d'élargissement décrits plus tôt. On peut aussi évaluer l'assiette fiscale directement en se penchant sur les dépenses fiscales, mais cette méthode est marquée de nombreux problèmes. D'abord, beaucoup de pays n'ont commencé à évaluer leurs dépenses fiscales que très récemment, et il est pratiquement impossible d'effectuer des comparaisons utiles entre les données internationales d'avant 2000. De plus, les définitions, la portée, la méthodologie, les données et d'autres facteurs varient grandement d'un pays à l'autre, ou même d'une année à l'autre pour un même pays. De surcroît, il arrive qu'une réduction des dépenses fiscales découle simplement d'une diminution des taux d'imposition, et pour cause : plusieurs de ces dépenses sont liées aux déductions sur le revenu. Enfin, il est généralement déconseillé d'additionner les dépenses fiscales, y compris pour une même période ou un même pays, étant donné le lien de dépendance entre les différentes dépenses fiscales et la nature variable de leurs interactions d'un pays ou d'une période à l'autre. Cela dit, selon des analyses prudentes et minutieuses (OECD, 2010b) visant à peu près les dix premières années du millénaire, l'assiette de la TVA¹¹ a augmenté et les tendances de l'IS et de l'IP demeurent floues, vu les variations importantes d'un pays à l'autre. Les dépenses fiscales concernant les particuliers demeurent beaucoup plus importantes que celles concernant les sociétés – principalement pour des raisons d'équité. Les principaux postes ciblés sont les propriétaires-occupants, l'épargne-retraite, les enfants et la famille, les prestations sociales, les aliments et nécessités, les petites entreprises et la recherche

¹¹ Ces conclusions sont également fondées sur les coefficients de rendement de la TVA, soit le rapport entre les recettes réelles et les recettes théoriques que la TVA produirait si l'assiette fiscale ciblée était soumise au taux standard.

et développement. Au Canada, la part des dépenses fiscales dans les recettes est relativement stable malgré une diminution globale du fardeau fiscal (OECD, 2010b).

13. Le Québec entreprend donc sa réforme de la fiscalité dans un climat fiscal caractérisé par quelques tendances fondamentales. En Amérique du Nord, le fardeau fiscal global affiche une nette tendance à la baisse – tendance qui, au Canada, semble principalement attribuable au gouvernement fédéral –, et les recettes fiscales dépendent davantage de l’IP que des taxes à la consommation. D’ailleurs, le poids relatif des taxes à la consommation ne semble pas augmenter, bien que l’IP ait perdu du terrain au profit d’autres taxes ou impôts. Le Québec semble davantage s’appuyer sur les taxes à la consommation que l’Ontario et a plus de marge de manœuvre pour rajuster le dosage des impôts, étant donné que ses impôts provinciaux prennent plus de place. L’IS dans les pays de l’OCDE, aux États-Unis, au Canada, au Québec et en Ontario forme environ 10 % des recettes fiscales, résultat d’une nette évolution vers des taux plus bas et une assiette élargie depuis les années 1980 (malgré de liens apparemment ténus entre *taux* et *assiettes* au Canada et aux États-Unis). Du côté de l’IP, l’évolution est similaire – avec un barème de taux simplifié et uniformisé –, mais récemment, elle semble moins évidente que celle de l’IS.

III. AU-DELÀ DES CHIFFRES : LA REFORTE DU RÉGIME FISCAL

14. Tout régime fiscal vise d’abord à combler des besoins budgétaires¹² en touchant le moins possible les agents économiques (principe d’efficacité) et en rajustant le fardeau de chaque contribuable selon ses moyens (principe d’équité) grâce à des lois fiscales faciles à comprendre et peu coûteuses à administrer (simplicité). Pour les décideurs fiscaux, le choix le plus important porte donc sur les assiettes fiscales et les taux s’y rapportant. Bien que l’assiette fiscale puisse reposer sur des flux économiques (recettes ou dépenses) ou sur des stocks économiques (capital financier ou physique), ces derniers sont ultimement constitués de flux (d’épargne) eux aussi, et à long terme, c’est le capital productif qui a le plus d’effets sur le niveau de vie. Ainsi, dans les régimes modernes, l’essentiel des recettes fiscales provient des flux économiques, tels qu’estimés au moyen du PIB. Il existe toutefois de nettes exceptions à cette règle : l’impôt foncier et l’impôt sur le patrimoine net. (Tous deux constituent des impôts directs relativement efficaces sur le plan économique, généralement équitables et imputables aux particuliers – d’où le regain d’intérêt à leur endroit¹³.) Nous ne les aborderons pas ici, mais ils n’en demeurent pas moins pertinents dans la fiscalité moderne (voir figure 1). L’architecture d’un régime fiscal est donc largement tributaire des assiettes qu’il cible, de la possibilité de définir ces assiettes en termes comptables adaptables aux situations individuelles, et du fait qu’il

¹² La présente note n’abordera pas la taille idéale du budget, qui fait déjà l’objet de beaucoup d’ouvrages. Les boucles de rétroaction du système fiscal quant à l’activité économique et à la taille idéale du budget sont parfois complexes, mais on présume que les besoins budgétaires sont une cible optimale exogène pour le système fiscal.

¹³ Voir Norregaard (2013) et l’annexe 3 d’IMF (2013). Ce regain d’intérêt est également motivé par une conscience accrue de l’inégalité croissante, notamment par rapport à l’extrémité supérieure de l’échelle des revenus.

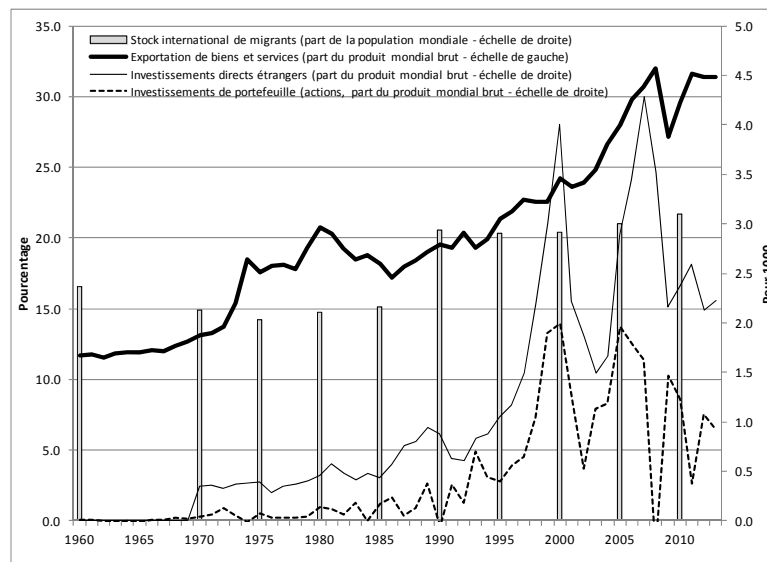
soit possible ou non d'y percevoir des recettes fiscales de manière durable sans que ce soit trop coûteux sur le plan administratif.

A. Facteurs externes façonnant l'évolution des régimes fiscaux

15. La conjoncture économique joue beaucoup sur l'élaboration d'une politique fiscale, car elle détermine en grande partie la capacité des autorités à définir et à contrôler efficacement une assiette fiscale qui générera des recettes stables. Les politiques sont aussi fortement influencées par d'autres objectifs économiques et par l'harmonisation régionale ou mondiale à envisager pour réduire au minimum les problèmes de coordination.

16. L'évolution la plus importante des dernières décennies est de loin la mondialisation des échanges économiques et, par extension, la mobilité croissante des facteurs de production (Norregaard et Khan, 2007). Toutefois, comme l'indique la figure 4, tous les facteurs de production ne sont pas touchés de la même façon. Si les échanges internationaux ont monté en flèche, les flux de capitaux (investissements directs étrangers et investissements de portefeuille) ont augmenté encore plus vite, tandis que la proportion de migrants internationaux a plutôt stagné. Autrement dit, la mondialisation a rendu le capital plus mobile que la main-d'œuvre, et donc plus difficilement imposable. Au cours des dernières décennies, ce phénomène a joué un rôle crucial dans la réduction de l'IS et d'autres impôts sur le capital. La mondialisation a également stimulé la généralisation de la TVA, certains pays y voyant l'occasion de remplacer des droits de douane en chute et leurs taxes de vente inefficaces par une seule taxe efficace également applicable aux importations.

Figure 4 – Mondialisation et mobilité des facteurs à l'échelle mondiale



Sources : Banque mondiale (Indicateurs du développement dans le monde) et calculs des services du FMI.

17. La concurrence fiscale amenée par la mondialisation a aussi favorisé la coopération, comme en témoignent notamment l'allocation des droits fiscaux relatifs aux transactions internationales, par exemple dans les secteurs des télécommunications et du commerce électronique. Plusieurs pays ont également convenu de limiter les pratiques fiscales dommageables, souvent dans le cadre d'un vaste programme d'intégration régionale. L'Union européenne, l'OCDE, l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine et plusieurs autres organismes encouragent tous, chacun à leur façon, une sorte de coordination fiscale. Résultat : il est beaucoup plus complexe qu'autrefois de définir la politique fiscale, sans compter qu'il faut évaluer les questions de conformité internationale et prévoir les réactions potentielles avant de mettre en œuvre une réforme fiscale. Ce constat est particulièrement évident dans les relations avec les centres financiers extraterritoriaux (voir encadré 2) et d'autres territoires à fiscalité privilégiée. En effet, avec la complexification du commerce international, il est plus facile pour les multinationales de transférer leurs bénéfices d'un territoire à l'autre (stratégies de prix de transfert, usage habile des conventions visant à éviter la double imposition, délocalisation des activités ou des transactions pour profiter d'un traitement fiscal spécial¹⁴). Compte tenu de ces stratégies et des particuliers qui échappent au fisc à l'étranger, les autorités fiscales sont plus motivées à échanger de l'information entre elles et à faire pression sur celles jugées trop permissives.

18. Hormis la mondialisation, d'autres facteurs économiques ont motivé le rajustement des politiques fiscales. Dans les pays à revenu élevé, depuis le ralentissement de la productivité après 1980, on assiste à un regain d'intérêt pour les effets de la fiscalité sur l'investissement, la croissance et, par extension, l'imposition du revenu de capital en tant qu'obstacle potentiel à la croissance. La hausse du chômage a lancé un élan de réduction de l'« écart fiscal », soit la différence entre le coût que paie une entreprise pour sa main-d'œuvre et le salaire que touchent réellement les employés, déduction faite des impôts sur le revenu, des impôts sur les traitements et salaires, des contributions sociales et des autres charges prélevées sur le salaire. Par exemple, l'Allemagne a considérablement réduit les contributions sociales, et plusieurs pays européens envisagent de suivre le pas. Dans le même ordre d'idées, on a aussi vu naître diverses initiatives de stimulation de l'emploi, comme le programme américain « Making Work Pay », visant à atténuer l'augmentation du fardeau fiscal des particuliers qui réintègrent le marché du travail. Le récent ralentissement économique et la croissance de l'inégalité (notamment aux États-Unis et dans d'autres pays anglo-saxons) ont également motivé plusieurs pays à modifier leurs taux d'imposition des particuliers (surtout les plus élevés – voir figure 3.2) et ravivé l'intérêt pour la taxation du secteur financier et les moyens de réduire le traitement favorable de la dette des sociétés. De plus, la montée des prix des ressources naturelles, principalement attribuable au développement économique accéléré de la Chine au cours des deux dernières décennies

¹⁴ Les stratégies employées peuvent être illégales (évasion fiscale), mais la plupart du temps, on voit des stratagèmes légaux mais complexes qui profitent de diverses dispositions juridiques sans égard à la raison économique des transactions originales dans le seul but d'éviter de l'impôt (évitement fiscal).

précédant la récente crise financière, a stimulé une vague de réformes fiscales dans le secteur des ressources naturelles, visant à ce que les pays obtiennent leur juste part des bénéfices tirés de ces ressources. Enfin, les changements climatiques et la pression croissante sur l'environnement ont suscité un vif intérêt dans ce nouveau domaine qu'est la fiscalité environnementale.

19. Ces facteurs ne pèsent pas tous sur l'IS et l'IP de la même façon. Nous pourrions continuer d'énumérer bien d'autres facteurs généraux et spécifiques, mais force est de constater que les questions de production (ou en général relatives au côté de l'offre) ont été déterminantes dans l'élaboration des dernières réformes en matière d'IS et d'IP. À cet égard, les autorités fiscales auraient intérêt à se pencher sur la mobilité des facteurs, la création de climats fiscaux favorables à la croissance et à la productivité, la réduction de l'écart fiscal et des autres facteurs décourageant le travail, et la coordination internationale croissante (notamment par l'échange d'information), en plus de combler les besoins en recettes créés par la récente crise financière.

B. Une question importante pour concevoir une politique fiscale : taxer le revenu ou la consommation?

20. Beaucoup d'économistes s'entendent pour dire que les taxes à la consommation sont plus efficaces et plus porteuses de croissance que l'impôt sur le revenu. Peu importe comment les revenus ou la consommation sont distribués ou imposés, les taxes à la consommation globale causent en principe moins de distorsions dans les décisions économiques, car elles évitent la double imposition qu'implique l'imposition du revenu de capital¹⁵. En effet, ce revenu provient de capital qui, à l'origine, est un revenu de travail non consommé qui a déjà été imposé. Bref, taxer le capital revient à taxer deux fois le travail¹⁶ (ou du moins la portion non consommée du revenu qui en est tiré) – voir l'encadré 1. Par ailleurs, les économistes ont trouvé des données empiriques qui démontrent que la croissance est favorisée lorsqu'on a recours aux taxes à la consommation (et à l'impôt foncier) plutôt qu'à l'IP et, surtout, à l'IS. Ces conclusions ont fortement influé sur les taux d'IS et sur l'application d'incitatifs fiscaux à l'épargne (notamment au Canada, avec le compte d'épargne libre d'impôt, le régime enregistré d'épargne-

¹⁵ Il ne faut pas conclure qu'en taxant la consommation, on évite toute distorsion. En effet, si le contribuable épargne la majeure partie de son revenu, l'assiette de la taxe à la consommation pourrait être beaucoup plus petite que celle de l'impôt sur le revenu; il faudrait alors augmenter les taux afin de pouvoir répondre aux mêmes besoins budgétaires, et cette augmentation pourrait amplifier ladite distorsion. Il existe une vaste quantité d'ouvrages (parfois controversés) sur l'imposition idéale du capital et les conditions qui en justifieraient l'absence. (Voir OECD (2006a) et Mankiw et. al (2009) pour des instructions non théoriques).

¹⁶ Ce qui doit attirer l'attention ici, ce n'est pas en soi le nombre de fois qu'une assiette est imposée; la distorsion vient plutôt du fardeau cumulé au final (p. ex., un impôt de 1 % perçu dix fois est inférieur à un impôt de 30 % perçu une fois). Dans le présent argument, il est donc implicite que « taxer deux fois » signifie « taxer davantage ».

retraite et le régime enregistré d'épargne-études), et ont sans doute leur rôle à jouer dans la vague mondiale de réformes en matière d'impôt foncier¹⁷.

Encadré 1 – Pourquoi taxer le revenu de capital revient-il à taxer le travail deux fois?*

Dans cet exemple simple, imaginons deux consommateurs, *Patient* et *Impatient*, qui touchent chacun un revenu de travail de 100 \$ cette année. Ils peuvent soit consommer le montant intégral aujourd'hui, soit l'investir à un taux de 100 % pour consommer 200 \$ l'an prochain. *Impatient* choisit la première option, alors que *Patient* choisit la deuxième.

Si l'impôt sur le revenu est de 20 %, *Impatient* ne peut consommer que 80 \$ cette année, soit 80 % de son revenu. De son côté, *Patient* investira ce montant et obtiendra 160 \$ l'année prochaine. Toutefois, les intérêts de 80 \$ seront considérés comme un revenu imposable à 20 %. *Patient* ne touchera donc que 144 \$ l'an prochain. (Il récupérera son capital de 80 \$, plus 80 % des intérêts de 80 \$.) Conclusion : *Impatient* pourra consommer 80 % de son revenu net (80 \$ sur 100 \$), alors que *Patient* ne pourra en consommer que 72 % (144 \$ sur son revenu de travail de 100 \$ combiné aux 100 \$ d'intérêts qu'il aurait touchés en l'absence d'impôt).

Cette situation serait évitée si seule la consommation était taxée et ce, à un taux unique. *Impatient* paierait 20 \$ sur sa consommation immédiate et serait ainsi soumis au même fardeau fiscal. Quant à *Patient*, il ne paierait aucun impôt la première année; il investirait 100 \$ maintenant pour recevoir 200 \$ l'an prochain, et c'est sur la consommation de ce montant qu'il paierait un impôt de 20 % (40 \$), soit le même fardeau fiscal qu'*Impatient*. Évidemment, ce scénario est soumis à des limites (notamment si l'héritage ou l'équité entrent dans le portrait), mais il illustre bien comment l'imposition du capital peut mener à des distorsions considérables.

* Exemple tiré de Carroll et al. (2008).

21. Cependant, taxer la consommation ne requiert pas forcément une taxe de vente à la consommation. La consommation est un agrégat économique et à ce titre, il peut être défini en comptabilité nationale selon sa source et son utilisation. Comme le montre le tableau 1, on peut taxer la consommation : 1) par une taxe directe sur C; 2) par un impôt sur $Y - S$, soit les revenus de toutes sources moins l'épargne; ou 3) sur la somme des salaires, des intérêts et des bénéfices (avant dépréciation), de laquelle tous les investissements sont déduits au décaissement. De l'autre côté, on constate que l'IP est perçu sur $W + R$ et que l'IS est perçu sur P (selon une définition comptable des bénéfices qui exclut la dépréciation et l'investissement).

¹⁷ Il existe une foule d'études à ce sujet, dont Engen et Skinner (1996), Johansson et al. (2008), OECD (2010a) et Arnold (2008). Les données pour le Québec sont abordées dans Arseneau et al. (2012), et Ebrahimi et Vaillancourt (2012).

Tableau 1 – Taxer le revenu ou la consommation 1/ 2/

Utilisation	Source		
$Y = C + I$	$Y = W + R + P + D$		
Cependant, $I = S$, donc :			
$Y = C + S = W + R + P + D$			
Et par conséquent :			
$C = Y - S = W + R + P + D - I$			
Où			
$Y = \text{PIB}$	$I = \text{Investissement}$	$R = \text{Intérêts}$	$D = \text{Dépréciation}$
$C = \text{Consommation}$	$W = \text{Salaires}$	$P = \text{Bénéfice comptable}$	

Source : Zee (2005).

1/ Pour les besoins de cet exemple, on présume l'autarcie et l'absence de gouvernement. On pourrait appliquer le même raisonnement à une économie ouverte, auquel cas on pourrait aborder la provenance et la destination des taxes à la consommation, en se demandant par exemple si ces taxes devraient être perçues sur les biens ou services en fonction du lieu de leur production ou de leur consommation.

2/ À titre indicatif, les variables ci-dessus avaient les valeurs suivantes (en milliards de \$ CA) au Québec en 2013. Toutefois, on ne peut plus présumer l'autarcie et l'absence de gouvernement, et il faudrait réaliser une analyse approfondie pour définir les assiettes exactes.

$W + R$	228,2	C (ménages)	213,3
P	45,2	I (secteur privé)	61,0
D (secteur privé)	32,0	Dépenses.ouv. ($C + I$)	115,2
D (secteur public)	14,9	Secteur extérieur	-24,4
Taxes indirectes	44,8		
TOTAL (PIB)	365,1	TOTAL (PIB)	365,1

22. Ces trois approches de la consommation peuvent toutefois être difficiles à définir si on veut les mesurer sur une base individuelle. Percevoir sur C une taxe de vente au détail ou une TVA à la consommation (p. ex., la taxe sur les produits et services du Canada) est de loin la méthode la plus simple, sauf qu'elle est imparfaite au chapitre de l'équité parce qu'elle tient compte de la valeur de la transaction plutôt que de la situation économique globale du consommateur¹⁸. Comme nous le verrons à la sous-section III.C, on peut régler certains de ces problèmes en utilisant les deux autres définitions de la consommation. D'ailleurs, plusieurs des réformes fiscales proposées visent essentiellement à trouver une définition d' $Y - S$ et de $W + R + P + D$ adaptable au niveau individuel (pour régler les questions d'équité).

23. La faisabilité et l'équité sont toujours des arguments de poids en faveur de l'impôt sur le revenu. En effet, moyennant certains accommodements de mise en œuvre¹⁹, il est relativement

¹⁸ Cela dit, on peut atténuer, voire effacer les effets régressifs de ces taxes en prévoyant des exceptions et d'autres mesures de compensation, telles que les crédits d'impôt sur le revenu remboursables (Godbout et al., 2011).

¹⁹ Par exemple, les gains en capital non réalisés sont techniquement des revenus, mais il est très problématique de les imposer, car, en effet, à moins que tous les avoirs sur tous les marchés soient liquides, il est difficile d'estimer ce gain. De plus, pour payer des impôts sur un gain non réalisé (théorique), le contribuable doit débloquer une somme
(suite...)

facile de trouver une définition du revenu adaptable à chaque situation pour y intégrer des considérations d'équité détaillées (niveau de revenu, situation familiale ou personnes à charge, conditions médicales, etc.). C'est donc dire que malgré son traitement du capital, l'impôt sur le revenu est là pour rester – tant et aussi longtemps que les taxes à la consommation ne tiendront pas compte des questions d'équité. Par ailleurs, beaucoup d'auteurs, dont Hubbard (1997)²⁰, doutent de l'avantage économique que présente la taxe à la consommation par rapport à l'impôt sur le revenu. De plus, compte tenu des creux historiques auxquels se situent les taux d'intérêt, la double imposition sur l'épargne n'a pas du tout la même ampleur qu'au début des années 1980. Cela dit, rappelons que l'impôt sur le revenu a aussi donné lieu à plusieurs questions complexes (exemples ci-dessous et dans l'encadré 2).

- L'annualisation des coûts d'investissement aux fins de calcul du revenu annuel (c.-à-d. leur amortissement plutôt que leur passation en charges).
- Le fait que les charges d'intérêt sont déductibles des bénéfices d'une entreprise, en raison du revenu que ces intérêts impliquent. Les entreprises ont ainsi considérablement avantage à se financer par l'emprunt, leurs dividendes n'étant pas déductibles d'impôt²¹.
- L'intégration de l'IP et de l'IS, qui vise à éviter la double imposition des dividendes.
- L'impôt sur le revenu réalisé plutôt que sur le revenu gagné (même si les gains en capital peuvent être donnés en garantie et donc générer des revenus réels).

réelle et pour l'obtenir, il pourrait devoir vendre son avoir. L'imposition est donc reportée jusqu'au moment de la réalisation.

²⁰ L'auteur affirme que la passation en charges des investissements – un aspect clé des régimes fondés sur les taxes à la consommation – peut être intégrée aux régimes d'imposition sur le revenu, et que les autres aspects ont un effet beaucoup moins important; ainsi, il n'est pas nécessaire de réformer tout le système pour réaliser la majorité des gains en efficacité recherchés.

²¹ Cette incitation à l'emprunt est en fait beaucoup plus complexe, parce que pour une société, le coût des capitaux (d'emprunt et propres) dépend de la façon dont les intérêts et les dividendes sont imposés aux particuliers. On trouve une discussion complète à ce sujet dans IMF (2009).

Encadré 2 – Taxer selon le pays de provenance ou de résidence?

Les pays où on trouve des régimes d'imposition sur le revenu doivent se poser une question cruciale : les résidents (particuliers ou sociétés) devraient-ils payer des impôts sur leur revenu global ou sur leur revenu tiré de sources nationales (Mullins, 2006)? La plupart des gens seraient d'avis que dans un tel régime, deux voisins qui touchent le même revenu, ont la même situation socioéconomique et familiale et consomment à peu près les mêmes biens publics (écoles, etc.) devraient, par souci d'équité, payer à peu près les mêmes impôts. Mais si le régime est entièrement fondé sur la provenance des revenus, que le voisin A tire son revenu de placements étrangers et que le voisin B tire son revenu d'un emploi au supermarché du coin, A ne paiera aucun impôt, puisque son revenu n'est pas de source nationale. C'est pourquoi plusieurs pays occidentaux ont généralement choisi d'adopter un régime fondé sur le pays de résidence (souvent le pays où la personne a cumulé 183 jours de présence physique, à l'exception notable des États-Unis, dont tous les citoyens sont réputés être des résidents, peu importe où ils habitent). Nombre de ces pays sont de grands exportateurs de capitaux, de quoi les motiver fortement à imposer les revenus étrangers des sociétés nationales. Quant aux pays importateurs de capitaux, ils sont plus souvent satisfaits d'un régime fondé sur la provenance des revenus.

Toutefois, les régimes fondés sur le pays de résidence peuvent être extrêmement complexes et inéquitables, ce qui a donné lieu à des régimes hybrides fondés à la fois sur la provenance et la résidence, surtout pour les revenus des sociétés. Ainsi, dans un régime fondé sur la résidence, une entreprise étrangère ne paierait aucun impôt local sur ses contrats nationaux, ce qui lui accorderait un avantage concurrentiel indu. Par ailleurs, un revenu étranger qui, pour une raison ou une autre, a déjà été imposé à l'étranger serait imposé une deuxième fois dans le pays de résidence. Ces considérations ont mis en lumière le besoin de normaliser les pratiques à l'échelle internationale et suscité l'élaboration de divers concepts tels que l'« établissement stable » (pour qu'une société étrangère qui exerce régulièrement des activités sur le marché intérieur devienne une résidente du pays), les retenues à la source (applicables aux activités irrégulières des résidents étrangers particuliers ou des sociétés étrangères sans établissement stable), les déductions d'impôts étrangers et les conventions visant à éviter la double imposition. Ces raisons pratiques expliquent pourquoi la plupart des régimes fiscaux sont fondés à la fois sur la provenance et la résidence, surtout en ce qui concerne les flux liés au capital (bénéfices, dividendes, intérêts, gains en capital).

Toutefois, la mondialisation pose de nouvelles difficultés pour l'équilibre actuel entre résidence et provenance. D'un côté, certaines sociétés peuvent réduire leur facture fiscale facilement en établissant leur résidence dans un territoire à fiscalité privilégiée (sans y exercer d'activité), ce qui mine l'assiette fiscale (notamment dans les pays qui ont une capacité administrative limitée) et la fiabilité du principe de résidence dans les règles fiscales. D'un autre côté, comme les multinationales intègrent de plus en plus leurs activités, il est plus difficile de déterminer la source de leurs revenus et plus facile pour elles de la transférer aux seules fins de planification fiscale, notamment par des stratégies audacieuses de prix de transfert. Bien qu'il n'existe aucune réponse concertée à ces problèmes pour l'instant, certains gouvernements ont réagi en imposant le revenu de capital selon le pays de provenance, car tenir compte des revenus de capital étrangers s'est révélé trop difficile. (On trouve une analyse à ce sujet dans IMF (2014a).) L'utilisation d'une formule de répartition des bénéfices (comme entre les provinces canadiennes) est également à l'étude et a notamment été intégrée à la proposition d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés dans l'Union européenne (toutefois refusée par l'OCDE).

Plus important encore, l'OCDE a récemment mené différentes initiatives dans le cadre d'un projet intitulé « Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices », se penchant sur l'intensification des mesures prises pour l'échange d'information (notamment avec les autorités des territoires à fiscalité privilégiée) et d'autres enjeux de taille (voir < <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps.htm> >). Tout territoire qui dépend de l'impôt sur le revenu devrait suivre avec attention les derniers développements à cet égard et adapter son régime fiscal aux nouvelles normes.

C. Propositions récentes visant à réformer les politiques fiscales

24. Les propositions de réforme fondamentale de la fiscalité comportent de nombreux aspects. Beaucoup de ces propositions peuvent être vues comme des tentatives de taxer équitablement la consommation – ou du moins d’éviter une partie de la double imposition inhérente à l’imposition du revenu de capital. D’autres sont plus ciblées et visent à éliminer diverses distorsions, les iniquités et la complexité inutile des régimes fiscaux actuels. Ce sont ces propositions que nous aborderons dans la présente section, avant de faire un survol des récentes réformes fiscales à la sous-section III.D. Comme nous le verrons, très peu de pays (pour ne pas dire aucun) ont adopté les « modèles » proposés tels quels, et ceux qui les ont adoptés sous une forme modifiée sont eux aussi relativement peu nombreux. Même si les réformes proposées ne ressemblent pas toujours au produit final, on peut se pencher sur leurs facteurs de motivation pour comprendre leur logique et évaluer leurs résultats et leur orientation globale.

Élargissement de l’assiette fiscale et réduction des taux

25. Une proposition simple, quoiqu’importante, consiste à conserver le régime fiscal actuel tout en élargissant l’assiette et en réduisant les taux. S’il apparaît préférable de taxer la consommation plutôt que le revenu, il reste néanmoins beaucoup à faire pour améliorer les deux types de taxation sans changer leur dosage. Comme il existe de nombreux types de consommation et de revenus, une première étape de simplification et de rationalisation consisterait à éliminer les distorsions *inhérentes* aux assiettes de l’impôt sur le revenu et de la taxe à la consommation. Pour ce faire, on applique à tous les types de consommation et de revenu les taux les plus bas et les plus uniformes possible (sans nécessairement utiliser le même taux pour les deux), et donc, selon une cible de recettes donnée, on taxe une large assiette à de faibles taux²². Cette méthode a donné lieu à l’une des réformes mondiales les plus réussies des 50 dernières années : la généralisation de la TVA. Elle a également été le dénominateur commun de presque toute l’assistance technique fournie par le FMI aux pays membres ces 35 dernières années en matière d’impôt (notamment l’impôt sur le revenu). Après avoir élargi les assiettes et réduit les taux au minimum, il faut toutefois se pencher sur le dosage des taxes à la consommation et de l’impôt sur le revenu.

Taxes sur les dépenses personnelles

26. Essentiellement, la taxe sur les dépenses personnelles (TDP) vise à taxer $Y - S$ (voir tableau 1) selon une définition qui peut être adaptée à chaque personne. Il s’agit donc d’une « taxe directe » à la consommation qui peut être personnalisée de la même manière que l’IP, contrairement aux taxes de consommation au détail et à la TVA, qui sont indirectes; la TDP

²² Le but premier de ces réformes est d’atteindre l’efficacité et la simplicité, mais en règle générale, elles permettent également d’améliorer l’équité, du fait qu’elles éliminent le traitement privilégié des personnes qui touchent un revenu non imposable ou qui consomment des biens et services non taxables.

pourrait ainsi remplacer ces deux taxes, de même que l'IP. Pour l'appliquer, on demanderait aux particuliers de déterminer leur consommation annuelle en additionnant les revenus tirés de salaires, de transferts, de placements passés et de la vente d'avoirs (tels que des actions ou des biens) qu'ils ont encaissés, puis en soustrayant l'épargne admissible. Le résultat serait ensuite imposé selon une structure de taux progressifs assortie de crédits pour personne à charge, entre autres. Ce type de taxation pose toutefois un problème important : la définition de l'épargne admissible, qui doit tenir compte du nombre toujours croissant de véhicules d'épargne. Il faudrait donc prévoir des rajustements importants pour le traitement des biens durables, du revenu d'entreprise, des prêts et de leur remboursement, des biens immobiliers et d'autres transactions.

L'impôt uniforme de Hall et Rabushka et ses nombreuses suites

27. Il existe une deuxième approche de taxation directe à la consommation : l'impôt uniforme de Hall et Rabushka (IUHR). Essentiellement, cette proposition (Hall et Rabushka, 1995; Bickley, 2008) se résume à imposer $W + R + P + D - I$ (voir tableau 1) selon un taux uniforme, en éliminant du même coup tous les autres impôts sur le revenu, les taxes de vente au détail et la TVA. Les particuliers se verraient imposer leurs revenus salariaux (W), et les entreprises paieraient de l'impôt au même taux sur leurs bénéfices comptables (P), auxquels on additionnerait la dépréciation (D) et les intérêts (R), et dont on soustrairait les investissements (I). Comme le démontre l'équation $C = W + R + P + D - I$ (voir tableau 1), l'impôt uniforme aurait beau être appliqué sur ce qui semble être un revenu, il serait ultimement une taxe à la consommation. De plus, dans une optique d'équité accrue, l'IUHR appliquerait une déduction uniforme sur les revenus salariaux. Toutefois, l'IUHR diffère de l'impôt sur le revenu actuel pour plusieurs raisons :

- Les bénéfices d'entreprise seraient imposés sur la base des flux de trésorerie. Autrement dit, on y additionnerait la dépréciation et on passerait en charges l'intégralité des investissements (ce qui pourrait augmenter considérablement la volatilité des recettes fiscales).
- Les intérêts ne seraient pas déductibles d'impôt. L'IUHR mettrait donc fin au traitement favorable de la dette en matière d'IS.
- Les particuliers paieraient des impôts uniquement sur leur revenu salarial. L'assiette fiscale exclurait les revenus de capital (d'épargne).

28. L'IUHR a donné lieu à une série de propositions connexes. Par exemple, l'impôt X (Bradford, 2003) applique plus d'un taux positif aux revenus de travail, et le taux le plus élevé est le même que pour les sociétés. Il existe toutefois d'autres versions qui traitent les importations et les exportations différemment : alors que l'IUHR inclut les exportations dans le calcul des bénéfices et permet la déduction des importations (ce qui en fait un impôt sur toute la valeur ajoutée de la société, à l'exception des salaires), l'impôt X exclut les exportations des bénéfices et ne permet pas la déduction des importations (ce qui en fait un impôt sur la valeur ajoutée de la société consommée au pays, toujours à l'exception des salaires). On a également

proposé des variantes plus ou moins connexes, telles que la taxe sur les opérations commerciales, une TVA de soustraction prélevée au niveau de la société (sans déduction pour salaires, l'assiette étant ainsi l'ensemble de $W + R + P + D - I$) dont le but serait de remplacer l'IP, les nombreuses taxes de vente au détail et le taux élevé d'imposition des sociétés²³.

29. D'autres propositions sont plus fidèles à l'IUHR et suggèrent tout simplement d'éliminer les fourchettes supérieures d'impôt sur le revenu. Un aspect clé de l'IUHR est sa nature globale : il reste ancré dans la comptabilité nationale et cible clairement la consommation. Mais l'un de ses plus grands attraits est simplement l'élimination des fourchettes supérieures d'impôt sur le revenu. Généralement, les propositions d'impôt « uniforme » incluent le revenu de capital dans la définition du revenu et ne s'accompagnent pas des rajustements essentiels de l'IS ni de l'élimination des autres taxes à la consommation, qui sont indispensables pour que le fardeau de l'IUHR touche la consommation.

Régimes fiscaux à deux volets

30. L'imposition duale du revenu (IDR) s'est avérée utile pour élargir l'assiette fiscale liée à la consommation sans pour autant dénaturer le régime fiscal. À l'instar de l'impôt X, l>IDR applique au revenu de travail (salaire, prestations de retraite, etc.) un barème progressif et des crédits d'impôt standards. Toutefois, elle ne va pas jusqu'à éliminer complètement l'impôt sur le revenu de capital ou les taxes à la consommation de détail, ni à changer l'assiette de l'IS. Elle applique plutôt un taux uniforme minime à tous les revenus liés au capital (dividendes, intérêts, gains en capital, loyers, etc.), y compris pour l'IS, qui correspond au taux d'IP le moins élevé²⁴; autrement dit, il s'agit d'un retour clair vers un système cédulaire (voir encadrés 3 et 5). Toutefois, l>IDR pose problème en ce qui concerne les travailleurs autonomes, dont les revenus doivent être divisés en deux catégories (travail et capital) dont l'imposition présente un écart de taux énorme. Cela dit, il demeure possible de fixer des règles raisonnables, même si elles sont quelque peu arbitraires²⁵.

31. L>IDR présente plusieurs avantages. Premier avantage : elle tient compte des effets de la mondialisation sur la mobilité du capital, car elle impose moins fortement le facteur de production le plus mobile. Deuxième avantage : elle améliore la neutralité fiscale entre différents

²³ Dans sa version à taux élevé, la taxe sur les opérations commerciales remplacerait l'IS, les taxes de vente au détail et l'IP. Si les autres taxes et impôts ne sont pas complètement éliminés, elle pourrait être appliquée à taux moindre.

²⁴ Dans sa forme la plus pure, l>IDR applique un taux uniforme au revenu personnel net de toutes sources (capital et travail) et au revenu des sociétés, ainsi qu'une surtaxe sur le revenu de travail. Un régime d'imputation permet d'éviter la double imposition du revenu des sociétés. Par extension, les régimes fiscaux qui généralement appliquent un taux plus faible aux revenus de capital qu'aux revenus de travail (selon la définition ci-dessus) visent une imposition dite « semi-duale ».

²⁵ Par exemple, on pourrait appliquer un taux standard de rendement sur le capital afin de définir le « revenu de capital », et appeler le reste « revenu de travail » – voir Sørensen (2007).

types de capitaux, notamment en réduisant la différence entre le capital qui peut effectivement être imposé (assujéti à un impôt élevé dans les régimes actuels) et le capital qui ne peut pas être imposé (et qui, justement, ne l'est pas du tout dans les régimes actuels). Pour les mêmes raisons, elle réduit l'intérêt que revêt l'évitement fiscal. Troisième avantage : le faible taux appliqué au capital corrige les effets de l'inflation sur les revenus de cette source. Dernier avantage, mais non le moindre : l'IDR atténue la double imposition inhérente à l'impôt sur le revenu de capital²⁶.

Encadré 3 – Devrait-on regrouper les revenus de toutes sources avant de les imposer?

En principe, le Canada et les États-Unis ont des régimes d'IP considérés comme globaux, selon lesquels les revenus de toutes sources (salaires, dividendes, etc.) sont regroupés avant d'être imposés selon un barème unique et progressif. Les autorités appliquant ce type de régime accordent une grande importance à l'équité, faisant valoir que chaque dollar de revenu – peu importe sa source – contribue à la capacité de paiement du contribuable. Quant aux systèmes cédulaires, ils peuvent appliquer des taux différents selon la source du revenu. Bien que ces pratiques soient difficiles à soutenir du point de vue de l'équité, et qu'elles tendaient d'ailleurs à disparaître récemment, elles peuvent être intéressantes du point de vue de l'efficacité, surtout en ce qui concerne le revenu de capital. Le retour à de faibles taux uniformes sur le revenu de capital non consolidé est une caractéristique importante des régimes fiscaux scandinaves, caractéristique que le FMI a d'ailleurs recommandée à quelques pays dans le cadre d'une assistance technique. Le régime fiscal canadien tend aussi à obtenir ces résultats « cédulaires », notamment par l'application de taux réduits aux dividendes et aux gains en capital.

32. Cela dit, l'IDR est loin des réformes fiscales profondes fondées sur la consommation, étant donné qu'elle ne touche pas les éléments essentiels du régime fiscal. En effet, les sociétés pourraient continuer d'être avantagées par l'emprunt (selon la force du système d'imputation des dividendes) et ne passeraient pas en charges leurs investissements, l'IDR ne comporte aucune implication conceptuelle pour les taxes de vente au détail, et il se pourrait même qu'on surestime les effets d'une réduction des taux sur le revenu de capital, puisque de nombreux régimes fondés sur le revenu offrent déjà des réductions de taux substantielles, notamment au moyen de divers crédits.

Autres rajustements au régime d'IS

33. Outre les réformes qui, peu importe leur portée, visent généralement à orienter la source des recettes fiscales vers la consommation, plusieurs réformes plutôt ciblées ont été proposées pour l'IS (OECD, 2007). Ces réformes s'attaquent à deux grands volets : 1) le calcul

²⁶ Jusqu'à présent, le fait qu'un taux uniforme sur le capital réduise la progressivité ne s'est pas révélé être un problème majeur. En effet, les aspects les plus redistributifs du budget viennent des dépenses publiques, et dans le cadre de l'IDR, l'IP conserve sa structure progressive.

des bénéfices des entreprises en fonction de leurs flux de trésorerie, et 2) le traitement de la dette des sociétés²⁷.

34. Il existe trois grandes propositions pour l'imposition des flux de trésorerie des sociétés.

Commençons par l'impôt de « type R », qui calcule les flux de trésorerie comme la différence entre le chiffre d'affaires et le coût des facteurs de production (incluant les investissements). Il exclut donc tous les éléments de financement, traitant les capitaux d'emprunt et les capitaux propres de la même façon. Il y a aussi l'impôt de « type R + F », où les revenus incluent les produits des prêts, mais où les versements d'intérêts et le remboursement de la dette sont déductibles. Enfin, on note l'impôt de « type S », où seules les distributions nettes sont imposables (dividendes et rachats d'actions, moins l'émission de nouvelles actions). Les principaux attraits de ces régimes sont la possibilité de simplifier l'IS, d'éliminer le traitement favorable de la dette ou d'imposer uniquement les bénéfices anormaux (OECD, 2007; Meade, 1978).

35. D'autres mécanismes ont été conçus pour atténuer le traitement favorable de la dette des sociétés. La déduction pour capitaux propres des entreprises permet à une société de déduire de ses bénéfices le rendement « normal » de ses capitaux propres (qui correspond généralement à l'avoir des actionnaires multiplié par le rendement requis des titres d'emprunt). Si l'on présume que l'actionnaire est assujéti au même taux pour les intérêts, les dividendes et les gains en capital, cette déduction pour capitaux propres éliminerait entièrement le traitement favorable de la dette, pourvu que les gains en capital soient imposés selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Puisque ce n'est généralement pas le cas, on propose un rajustement applicable à l'actionnaire plutôt qu'à la société, au moyen d'une déduction sur son avoir. Les deux méthodes s'accompagnent de problèmes majeurs lorsque la société et l'actionnaire ne sont pas sur le même territoire. Les mêmes problèmes s'appliquent à une troisième approche : l'impôt sur le résultat global de l'entreprise, qui retire la déductibilité des intérêts de la société, mais exonère à la fois les dividendes et les intérêts du particulier.

²⁷ Il serait également possible d'inclure l'intégration de l'IS et de l'IP au moyen de diverses règles d'imputation des dividendes, mais ce sujet ne sera pas abordé dans le présent document.

Encadré 4 – Les régimes fiscaux actuels en perspective

En quoi les considérations abordées ici ont-elles influencé les régimes fiscaux occidentaux, tout particulièrement en Amérique du Nord? Jusque dans les années 1990, le modèle d'imposition dominant était fondé sur le revenu consolidé global selon le lieu de résidence. Selon ce modèle, les particuliers et les sociétés d'un pays additionnent chaque année leur revenu global, toutes sources confondues (travail, bénéfices, gains en capital, etc.) et paient de l'impôt sur ce revenu; dans le cas des particuliers, le barème est progressif et, dans une optique d'équité, prévoit divers crédits d'impôt.

Toutefois, il est souvent arrivé que les régimes fiscaux s'appuient sur des raisonnements contradictoires et circonstanciels pour justifier des mesures génératrices de recettes. Par exemple, l'impôt sur le revenu a été mis en oeuvre dans les pays à revenu élevé au 20^e siècle, puis y est resté dominant sans qu'on abolisse les taxes à la consommation (ni les droits de douane). De même, bien que l'IP soit souvent fondé sur le revenu global des résidents, toutes sources confondues, les sociétés étrangères sont généralement imposées selon la provenance de leurs revenus (sinon, l'activité locale ne serait pas imposée). Conséquemment, le revenu étranger des sociétés nationales n'est pas imposé (pour éviter la double imposition) ou est assujéti à un crédit d'impôt étranger. En outre, le revenu est rarement consolidé intégralement – le revenu de capital jouit souvent d'un traitement privilégié (habituellement justifié par l'inflation et les longues périodes de détention). D'autres éléments ont été tirés de modèles concurrents, tels que les déductions visant à ce que l'épargne-retraite, les fonds de pension et l'accumulation de capital qui en découle demeurent non imposables. Ces éléments sont souvent perçus comme de simples mécanismes de report, mais comme les retraits de ces comptes ne sont généralement pas imposés (ou le sont à un faible taux, étant donné qu'à la retraite, les revenus tombent souvent dans les fourchettes inférieures de l'IP), on peut conclure que l'épargne n'est pas imposée et que le régime se rapproche ainsi d'un modèle fondé sur la consommation.

D. Les nouvelles propositions ont-elles poussé les pays à l'action?

36. Les idées et la rhétorique des propositions précédentes ont certes influencé les politiques fiscales dans le monde, mais on constate très peu de réformes radicales. Les régimes fiscaux sont en constante évolution, mais puisque les réformes profondes peuvent influencer la distribution des revenus dans la société et mettre en risques les recettes de l'État, les décideurs sont généralement réticents à faire le saut. Ces dernières décennies, trois grands épisodes de réformes se sont enchaînés : 1) les réformes du milieu des années 1980 visant à élargir l'assiette fiscale et à réduire les taux; 2) les réformes postcommunistes de l'impôt uniforme au milieu des années 1990; et 3) les réformes d'IDR dans les pays scandinaves.

37. Dans les années 1980, les grandes réformes fiscales aux États-Unis et au Royaume-Uni ont provoqué une vague de baisse des taux et ont plus ou moins réussi à élargir l'assiette fiscale et à simplifier les régimes fiscaux. Dans les années 1960 et 1970, la société exigeait de plus en plus des régimes fiscaux qu'ils redistribuent les ressources et favorisent le développement économique, ce qui a entraîné une hausse des taux et de sérieux problèmes d'efficacité et d'équité en raison de la complexité des régimes et du nombre élevé d'incitatifs fiscaux. Après la crise économique au début des années 1980, qui a débouché sur un besoin de stimuler l'économie, et compte tenu du nombre croissant d'ouvrages soulignant l'effet nuisible des taux d'IP et d'IS élevés sur l'épargne et l'investissement, le Royaume-Uni (1984) et les

États-Unis (1986) ont entrepris des réformes profondes, principalement pour réduire les taux et élargir l'assiette. Bien que ces réformes ne visaient pas à refondre la structure fiscale, elles ont renouvelé l'emphase sur leur but premier : générer des recettes efficacement pour alimenter le budget. Elles ont été suivies d'autres réformes importantes, notamment en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Canada et, plus tard, en Europe continentale et en Asie. La figure 3.1 montre bien les effets de ces réformes sur l'IS, et on a observé des changements tout aussi importants du côté des taux d'IP les plus élevés aux États-Unis, qui sont passés de 50 % à 28 % en deux ans. De toutes les réformes profondes, il s'agit sans doute de la plus puissante, la plus étendue et la plus durable, probablement parce qu'elle a permis d'éliminer les inefficacités les plus criantes sans dénaturer le régime fiscal. Si aucun pays ne semble fondamentalement remettre en cause l'orientation globale de ces réformes, on s'inquiète de plus en plus des inégalités croissantes du revenu et on analyse prudemment l'effet à long terme des réformes des années 1980 (Auerbach et Slemrod, 1997; IMF, 2014b). Ce souci est particulièrement évident quand on songe à la place importante qu'ont occupée les questions d'équité dans les récentes analyses des réformes fiscales et à la hausse des taux d'IP dans de nombreux pays au sortir de la crise financière de 2008-2009.

38. La chute du communisme a permis aux pays baltes et d'Europe de l'Est d'essayer de nouvelles formules, principalement axées sur la réduction et l'uniformisation des taux d'imposition. Ce sont les pays baltes (Estonie, Lituanie et Lettonie) qui ont introduit pour la première fois l'impôt uniforme dans le cadre de vastes réformes économiques et fiscales, suivis par la Russie, la Géorgie et d'autres pays appartenant anciennement au bloc soviétique (Keen, Kim et Varsano, 2006). Les différences observées entre ces réformes sont frappantes. En effet, nombre de ces pays ont continué de percevoir des impôts considérables sur les salaires et d'autres contributions sociales (ce qui annule en fait l'uniformité du barème) et ont préservé les taxes d'accise, les taxes à la consommation; l'IS fondée sur le revenu (plutôt que sur les flux de trésorerie), l'inclusion du revenu de capital dans le revenu total, diverses exonérations importantes (visant notamment à modifier l'assiette) ainsi que d'autres caractéristiques semblables, de sorte que les régimes en cause divergent de l'IUHR sur plusieurs aspects. En fait, leur seul point en commun est l'application d'un faible taux uniforme à une définition plus ou moins large du revenu. Ainsi, il demeure difficile de savoir si ces réformes visaient surtout la « réduction » ou l'« uniformisation » des taux. Elles ont toutes eu différents effets sur les recettes de l'État, la conformité, l'équité, la distribution des revenus et d'autres aspects importants de l'impôt sur le revenu (effets qui, évidemment, étaient largement tributaires de l'efficacité du régime précédent), mais aucune n'est parvenue à régler en théorie ou en pratique la grande question de l'impôt sur le revenu de capital, qui avait pourtant motivé en grande partie l'impôt uniforme au départ. Malgré la forte rhétorique qui a accompagné ce mouvement de réformes, son influence est demeurée limitée, et ses effets restent ambigus d'un point de vue empirique (voir Ivanova et al., 2005, et Gorodnichenko et al., 2008). Enfin, on est loin de pouvoir conclure que d'autres pays seraient prêts à composer avec les énormes problèmes de transition associés à ces réformes, à moins de subir des bouleversements historiques et politiques comparables à ceux qu'ont connus les pays du bloc de l'Est.

39. Constatant le rétrécissement de son assiette fiscale et la possibilité de perdre l'accès privilégié à ses marchés traditionnels, la République de Maurice a décidé d'adopter un régime à taux unique. Il est intéressant de noter qu'à la suite du mouvement de l'impôt uniforme, les taux d'imposition des particuliers et des sociétés et le taux de la TVA ont convergé dans certains pays, notamment la Slovaquie et Maurice²⁸. Bien qu'aucune assise théorique ne puisse justifier cette harmonisation, le mouvement vers un régime fiscal à taux unique (du moins pour les taxes et impôts les plus importants) est perçu comme un puissant symbole de simplification. Toutefois, il existe peu de données empiriques démontrant que cette convergence aurait amélioré l'efficacité du régime fiscal ou de l'économie²⁹.

40. Les conditions macroéconomiques difficiles ont motivé les pays scandinaves à mieux tenir compte des effets de la mondialisation dans leurs régimes fiscaux en adoptant l'IDR. Au début des années 1990, la Finlande, la Norvège et, dans une moindre mesure, la Suède et le Danemark ont apporté des changements importants à leur politique, abandonnant la taxation fondée sur le revenu global (l'approche qui dominait à l'époque) pour adopter un régime fiscal cédulaire (voir encadrés 3 et 5), caractérisé par des taux progressifs sur le revenu de travail et l'application d'un faible taux uniforme (en principe égal au taux de la fourchette inférieure de l'IP) à une définition très large du revenu de capital (intérêts, dividendes, gains en capital, loyers, redevances et bénéfices d'entreprise). Les principaux avantages de l'IDR sont les gains d'efficacité qu'on réalise en taxant plus fortement les facteurs de production les moins mobiles (c.-à-d. le travail), dans un monde où le capital est devenu extrêmement mobile (surtout dans les petites économies ouvertes), et la possibilité de préserver la progressivité sur le facteur travail. L'IDR permet également de rapprocher le régime fiscal d'un modèle fondé sur la consommation, quoiqu'elle continue d'imposer les sociétés selon leurs revenus comptables (et non leurs flux de trésorerie) et qu'elle n'exclue pas complètement le revenu de capital (ce qui peut être vu comme un filet de sécurité motivé par l'équité). L'IDR comporte toutefois une difficulté conceptuelle importante : la séparation du revenu de travail et du revenu de capital chez les travailleurs autonomes. En pratique, ce problème est déjà réglé, quoique la solution demeure imparfaite (Sørensen, 2007). Jusqu'à présent, l'IDR n'a pas eu le même effet que les réformes des années 1980, mais elle constitue un tournant conceptuel important dans la politique fiscale et n'est d'ailleurs pas incompatible avec la notion d'élargir l'assiette en réduisant les taux. Les régimes d'imposition duale sont également recommandés dans bon nombre de rapports d'assistance technique du FMI, et l'IDR devrait continuer d'exercer une influence importante au cours des prochaines années.

²⁸ La TVA, l'IS et l'IP sont tous perçus à un taux de 15 % à Maurice. Le revenu personnel inclut le revenu de capital, mais les gains en capital ne sont pas imposables.

²⁹ Dans le cas de Maurice, il est encore plus difficile d'estimer les effets de la réforme fiscale de façon empirique, car un cadre a été mis en place pour permettre aux investissements destinés à l'Inde et à l'Afrique de passer par Maurice.

Encadré 5 – Le point sur les régimes d'imposition duale et semi-duale du revenu

Outre les réformes des années 1980 visant à élargir l'assiette fiscale et à réduire les taux, et la généralisation de la TVA ces 35 dernières années, l'arrivée des régimes d'IDR est probablement l'innovation fiscale la plus marquante et peut-être la plus importante, que ce soit au niveau du concept ou de ses effets. En effet, les réformes postcommunistes visant l'uniformisation des taux n'ont pas été aussi radicales qu'on l'aurait cru initialement (lorsqu'on les compare à l'IUHR), et compte tenu de l'accent qu'elles ont mis sur l'impôt sur le revenu (sans égard aux impôts sur les salaires et aux taxes à la consommation), elles semblent davantage s'inscrire dans le mouvement d'élargissement de l'assiette et de réduction des taux (hormis quelques cas notables). En revanche, les réformes de l'IDR marquent un changement majeur de politique fiscale et sont bien adaptées à la mondialisation des marchés des capitaux, un aspect important du contexte économique actuel. Elles sont aussi compatibles avec l'élargissement de l'assiette et la réduction des taux, et dans la plupart des pays, elles constituent une solution moins risquée ou radicale que d'autres réformes fondamentales.

L'IDR a d'abord été implantée au Danemark (1987), puis en Suède (1991), en Norvège (1992) et en Finlande (1993), mais aucun de ces pays ne l'a adoptée dans sa forme pure (voir le tableau ci-dessous). Les régimes suédois et norvégien sont généralement considérés comme les plus fidèles, tandis que le fisc danois est plutôt revenu vers un régime d'imposition globale. Aucun autre pays n'a vraiment pris le virage de l'IDR, mais plusieurs s'en sont inspirés en accordant un traitement privilégié au revenu de capital. L'Autriche, la Belgique et l'Italie ont adopté une retenue à la source finale sur les revenus d'intérêts et les dividendes, alors que le revenu de travail (tiré d'une entreprise ou non) demeure imposé selon un barème progressif. De leur côté, les Pays-Bas fonctionnent par « boîtes »; il s'agit essentiellement d'un système cédulaire où le taux d'imposition varie selon le type de revenu (avec notamment des taux différents entre les entreprises à actionnariat diffus et celles directement contrôlées par leurs actionnaires).

	Danemark	Suède	Norvège	Finlande
Taux d'IP				
- Travail	Progr., jusqu'à 55,6 %	31 % à 57 %	27 % à 39 %	23 % à 54,25 %
- Capital	36,5 % à 42 %	30 %	27 %	30 % à 32 %
- Gains en capital	27 % à 42 %	30 %	27 %	30 % à 32 %
Taux d'IS	24,5 %	22 %	27 %	20 %

Source : Deloitte (*International Tax Highlights*).

Bien que l'idée de taxer le revenu de capital à un faible taux ait suscité des critiques pour des raisons d'équité, Nielsen et Sørensen (1997) se sont penchés sur l'efficacité et l'équité des régimes d'IDR. Leur conclusion : il pourrait être approprié pour des raisons d'équité d'imposer le revenu de travail à un taux plus élevé, car les rendements sur le capital humain ne sont pas imposés autrement. Le débat n'est probablement pas terminé, et la prudence est de mise, car ni les régimes actuels, ni l'IDR ne sont mis en œuvre dans leur forme pure. En effet, le revenu de capital jouit déjà d'un traitement préférentiel dans de nombreux régimes d'imposition globale, ce qui vise notamment à lutter contre l'inflation et à atténuer le déséquilibre de l'impôt sur le revenu sur le plan de la consommation. Le passage des régimes d'imposition généraux à l'IDR a fait l'objet d'ouvrages intéressants, notamment pour le Canada (Mintz, 2006; Sørensen, 2007). En général, une telle transition commande d'abord la réduction et l'harmonisation des taux d'imposition sur le revenu de capital, puis la rationalisation de leur traitement (notamment par diverses exonérations) et la mise en œuvre de règles de séparation du revenu en volets travail et capital pour les travailleurs autonomes et les entreprises autres que de sociétés. Dans tous les cas, une planification minutieuse est de mise.

41. Les autres réformes fondamentales proposées demeurent plutôt inexplorées, sauf pour certains rajustements à l'IS qui ont eu un succès mitigé. Bien que très intéressantes du point de vue de l'efficacité et de l'équité, les TDP n'ont été mises à l'essai que brièvement en Inde et au Sri Lanka dans les années 1960 (puis une seconde fois dans ce pays en 1976-1977), et ce, uniquement en complément aux taxes existantes. Ces pays les ont ensuite abolies, puis les États-Unis et la plupart des pays qui les ont envisagées ont abandonné l'idée en raison de difficultés administratives (touchant notamment la définition de l'épargne, mais surtout la transition particulièrement ardue qui devait être opérée) et de la coordination internationale. De même, l'impôt sur le résultat global de l'entreprise n'a jamais été mis à l'essai, probablement parce qu'il nécessiterait une réduction des paiements des banques et une transition difficile pour l'encours de la dette. Les impôts sur les flux de trésorerie des sociétés ont toutefois pu être appliqués au contexte particulier du pétrole (p. ex., en Norvège et au Royaume-Uni) ainsi qu'en Estonie (avec un impôt fondé sur S), mais de façon générale, ils demeurent des instruments inexplorés, notamment en Amérique du Nord (sauf au Mexique, avec l'implantation de son *impuesto empresarial a tasa única* entre 2008 et 2013). Quant aux déductions pour les capitaux propres des entreprises, l'avoir des actionnaires ou le capital des sociétés, elles ont remporté plus de succès; l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Croatie, le Brésil, la Bolivie et la Norvège s'en sont servis pour limiter le traitement favorable de la dette dans le cadre de l'IS standard et ont obtenu des résultats positifs (Klemm, 2006; OECD, 2007), mais l'Autriche et la Croatie ont tout de même changé d'idée^{30,31}. Après la crise financière, on a observé un regain d'intérêt pour les mesures ciblant des secteurs précis, notamment le secteur bancaire et financier³², surtout ciblé en raison de son importance macroéconomique, de son rôle dans les stratégies d'endettement ou de désendettement de l'économie (et dans le traitement favorable de la dette) et de son exonération de la TVA.

IV. ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION PAR LA COMMISSION

42. La présente note ne fournit aucune recommandation de réforme fiscale au Québec.

Toutefois, à la lumière de l'analyse précédente, notamment sur l'*élargissement de l'assiette avec réduction des taux* et sur la comparaison entre l'imposition du *revenu* et l'imposition de la *consommation*, les membres de la Commission gagneraient à étudier certains éléments du

³⁰ L'Italie a également aboli la taxe, mais l'a ensuite restaurée.

³¹ Les autres tentatives de limiter le traitement favorable de la dette étaient principalement axées sur des règles relatives à la sous-capitalisation ou au dépouillement des revenus, et s'apparentent davantage à des limites arbitraires au sein du système actuel qu'à une refonte du système.

³² Bien que ces enjeux ne soient pas directement liés à l'IS, ils revêtent une grande importance dans toute réforme de l'impôt sur le revenu étant donné l'étendue des analyses en cours sur l'imposition du secteur bancaire et financier. Une proposition importante a été faite : appliquer une taxe sur les activités financières, soit une sorte de TVA pour le secteur financier (qui, généralement, est exonéré de la TVA) analogue à la « taxe compensatoire à payer par une société qui est une institution financière » (Québec). Pour en savoir plus, consulter Claessens et al. (2010).

contexte institutionnel, économique et démographique de la province qui influenceront sur les assiettes fiscales des deux approches (consommation et revenu).

43. Le cadre fiscal de la province est tributaire du fédéralisme canadien et de sa position géographique en Amérique du Nord. Les régimes fiscaux nord-américains se caractérisent par de faibles taxes à la consommation et l'inclusion du revenu de capital dans le cadre d'une imposition globale fondée sur le lieu de résidence. Par conséquent, il serait sans doute préférable de mettre en œuvre toute politique divergente prudemment et progressivement. Ainsi, les réformes telles que l'IUHR pourraient poser de sérieux problèmes de coordination avec le gouvernement fédéral, et la mise en œuvre d'un régime d>IDR commanderait probablement des étapes et un calendrier bien définis. Même s'il est généralement souhaitable de s'orienter vers une taxe à la consommation pour les raisons mentionnées plus tôt, il serait plus facile et moins perturbant de procéder à une réforme graduelle conforme aux paramètres du système actuel³³.

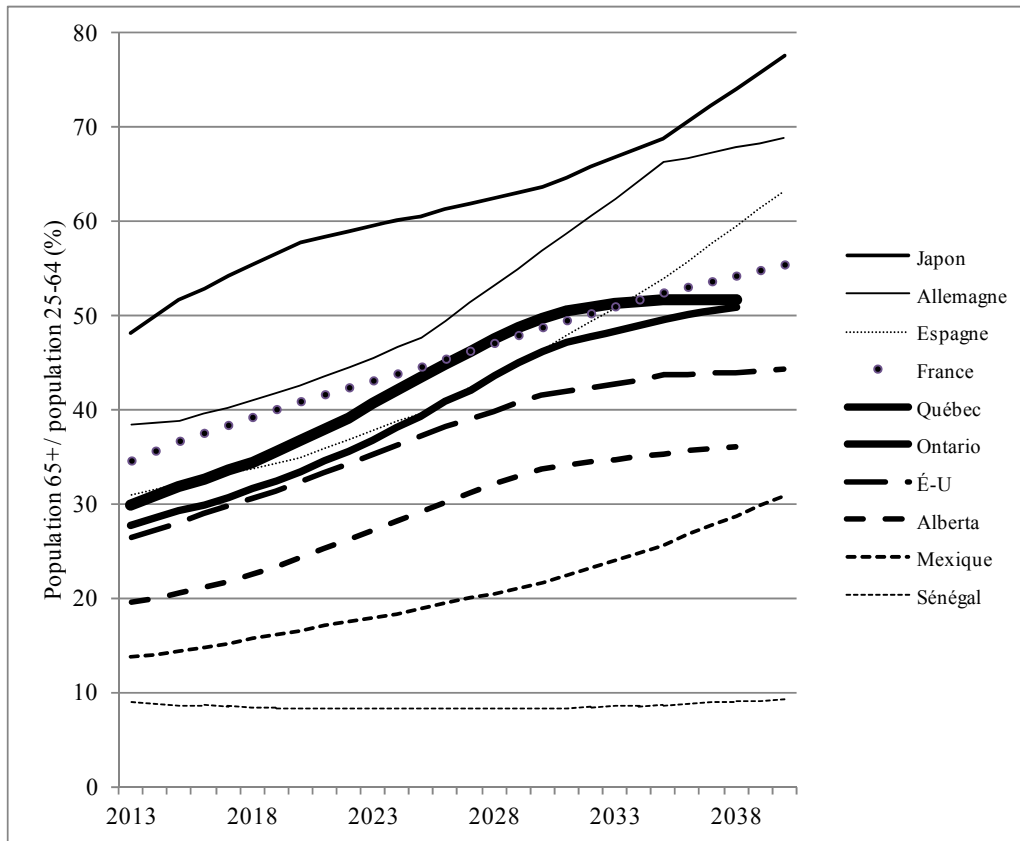
44. Le Québec étant une petite économie ouverte, la mobilité des facteurs et la coopération entre autorités fiscales demeurent des enjeux importants pour sa politique fiscale. Le capital de la province est extrêmement mobile et devrait donc recevoir un traitement fiscal comparable à la moyenne de l'OCDE et de ses principaux partenaires économiques. À cet égard, l'histoire démontre depuis le milieu des années 1980 que la réduction des taux d'IS ou d'IP rendue possible par l'élargissement des assiettes est plus favorable pour l'investissement que les mesures ciblées, celles-ci ayant souvent pour effet de rétrécir l'assiette fiscale. Il est également primordial de préserver le traitement favorable de l'épargne dans l'IP, même s'il faut taxer davantage les facteurs de production les moins mobiles (quitte à compenser cette mesure avec des dépenses ciblées). Pour des raisons semblables, et peu importe les effets du lieu de provenance ou de résidence sur la fiscalité internationale, l'échange d'information deviendra essentiel à l'efficacité de l'administration fiscale d'où l'importance de collaborer étroitement avec les autres autorités fiscales.

45. Au cours des 15 à 20 prochaines années, la province connaîtra un vieillissement rapide de sa population, puis la situation se stabilisera. D'une part, l'augmentation du rapport de dépendance (figure 5) indique que le poids du travail en tant qu'assiette fiscale pourrait diminuer. (Les prestations de retraite devraient augmenter, mais elles sont généralement imposées à un taux effectif moindre.) D'autre part, si les retraités actuels et futurs consomment le patrimoine qu'ils ont accumulé, l'importance relative de la consommation (et probablement des héritages) en tant qu'assiette fiscale devrait augmenter. De plus, il serait possible d'atténuer cette hausse du rapport de dépendance en stimulant la participation au marché du travail par une

³³ Les autorités provinciales pourraient également constater qu'une telle progression n'empêcherait pas l'adoption graduelle d'une forme d>IDR.

réduction des impôts sur les salaires. Tous ces facteurs mènent à un modèle qui reposerait davantage sur la consommation³⁴.

Figure 5 – Rapport de dépendance 1/



Sources : Statistique Canada, Banque mondiale et calculs des services du FMI.
1/ Les données de la Banque mondiale sont intrapolées.

46. La productivité et l'investissement continuent d'être inférieurs aux moyennes nord-américaines. Un nombre croissant d'ouvrages sur la productivité au Québec indiquent que pour combler l'écart entre la province et le reste de l'Amérique du Nord, il faudrait un nombre important d'investissements des secteurs public et privé (Gouvernement du Québec, 2008; Centre sur la productivité et la prospérité, 2014). Il est difficile d'établir un lien clair entre le recours accru aux taxes à la consommation à l'échelle provinciale, la progression de l'épargne

³⁴ D'aucuns soutiendront qu'une transition vers un modèle ciblant la consommation pourrait se révéler inéquitable pour ceux qui ont déjà constitué leur patrimoine, puisque cette épargne a déjà été imposée sur le revenu gagné. Toutefois, le fait que la dette provinciale accumulée entre 1980-1981 et 1998-1999 ait été contractée pour financer en grande partie des dépenses courantes (Gouvernement du Québec, 2009) pourrait être un facteur atténuant, puisque la génération des épargnants actuels a profité de cette dette. Par ailleurs, certains sont d'avis qu'on insiste probablement trop sur l'argument de l'équité (Gale, 1999).

et – ultimement –, la hausse des investissements et la croissance. Néanmoins, si dans le cadre d'une stratégie de croissance élargie, la province rendait son régime fiscal aussi propice à la croissance que possible (tout en évitant les incitatifs qui ont pour effet de réduire l'assiette), elle pourrait mieux composer avec les enjeux démographiques qui la guettent. En ce sens, sa grande autonomie fiscale lui donne plus de pouvoir sur le dosage des impôts.

47. Les finances publiques de la province sont tendues et la prudence est de mise. Le fardeau fiscal, les dépenses et la dette sont généralement plus élevés au Québec que dans les autres provinces canadiennes, mais le portrait demeure semblable à celui de nombreux pays européens, et la situation des finances publiques est restée stable entre 1998-1999 et la crise financière de 2008-2009 (Gouvernement du Québec, 2009; Deslauriers et Gagné, 2013). Toutefois, au-delà des efforts qu'elle met déjà en œuvre pour retrouver son équilibre budgétaire, la province doit composer avec des défis encore plus grands. En effet, l'augmentation de ses dépenses en soins de santé³⁵ est un sérieux frein aux surplus dont elle a besoin pour réduire sa dette, accumulée principalement entre 1980-1981 et 1998-1999 (Gouvernement du Québec 2009; Ouellette et Petit, 2014). On observe donc une forte aversion au risque de baisse des recettes, de sorte que toute réforme audacieuse, précipitée ou sans précédent doit être examinée prudemment.

48. Les défis à l'horizon seront difficiles à surmonter, et la voie d'un avenir prometteur est relativement étroite; le Québec devra faire des choix équilibrés. Il faut toutefois rappeler que la province a généralement fait preuve d'innovation en matière de fiscalité et s'est montrée capable de concevoir des politiques de classe mondiale. Elle a été la première à recourir à la taxation directe en 1882 (Finances Québec, 2014b). Dans les années 1950, elle a été la pionnière de l'impôt provincial sur le revenu, qui a métamorphosé le paysage fiscal canadien (Courchesne, 2010). Elle a aussi innové récemment avec sa TVA provinciale, qui sert maintenant de référence à des États du monde entier qui cherchent des solutions similaires. Généralement, les temps durs sont propices à l'innovation; le moment serait bien choisi pour prouver cette règle une fois de plus.

³⁵ Les soins de santé représentaient 30 % des dépenses de programmes en 1981 et 45 % en 2009 (Gouvernement du Québec, 2009); selon les données préliminaires, elles représenteraient 48,5 % pour 2013-2014 (Finances Québec, 2014c). Selon certaines estimations, ce poste utilisera près de 70 % des recettes du gouvernement provincial d'ici 2030 (Clavet et al., 2013).

BIBLIOGRAPHIE

Arnold, J. (2008), Do tax structures affect aggregate Economic Growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries. Economic Department working papers No. 643, OECD.

Arseneau, M., Dao, N. H., L. Godbout (2012), Le dosage des impôts et la croissance économique : des leçons pour le Québec. Document de travail 2012-01, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques.

Auerbach, A., Slemrod, J. (1997), The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986. *Journal of Economic Literature*, 35:589-632.

Bastagli, F., Coady, D., Gupta, S. (2012), Income Inequality and fiscal Policy. IMF Staff Discussion Note SDN/12/08, International Monetary Fund, June 2012.

Bickley, J. M. (2008), Flat Tax: An overview of the Hall-Rabushka Proposal. Congressional Research Service, Report 98-529.

Bradford, D. F. The X Tax in the World Economy, CEPS Working Paper No. 93, August 2003.

Brys, B., Matthews, S., Owens, J. (2011), Tax Reform Trends in OECD Countries. OECD Taxation Working Papers No. 1. OECD, 2011.

Brys, B. (unknown year), Fundamental reform of corporate income tax in OECD countries. Center for Tax Policy Study, OECD, unknown year.

Carroll R., Viard, A. D., Ganz, S. (2008) The X Tax: The Progressive Consumption Tax America Needs? American Enterprise for Public Policy Research, No 4, December 2008.

Centre sur la productivité et la prospérité (2014), Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2013, HEC Montréal, janvier 2014.

Claessens, S., Keen, M., Pazarbasioglu, C. (2010), Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material. International Monetary Fund, 2010.

Clavet, N. J., Duclos, J.-Y., Fortin, B., Marchand, S., Michaud, P.-C. (2013), Les dépenses en santé du gouvernement du Québec, 2013-2030 : projections et déterminants. CIRANO, Série scientifique, Décembre 2013.

Courchesne, T. J. (2010), Intergovernmental transfers and Canadian values : retrospects and prospects. *Options politiques*, Mai 2010.

Deslauriers, J., Gagné, R. (2013), Dépenses publiques au Québec: comparaisons et tendances. Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, avril 2013.

Devereux, M. P., Sørensen, P. B. (2006), The Corporate Income Tax : International Trends and Options for Fundamental Reform. *European Economy, Economic Papers*, No. 264.

Ebrahimi, P., F. Vaillancourt (2012), L'impact du mix fiscal sur la croissance économique des provinces canadiennes, 1981-2010. CIRANO, Rapport de projet, février 2012.

Engen, E. M., Skinner J. (1996), Taxation and Economic Growth. NBER Working Paper Series, Working Paper 5826.

Finances Québec (2014a), La fiscalité des sociétés au Québec. Gouvernement du Québec, 2014.

Finances Québec (2014b), Un portrait général du régime fiscal au Québec. Gouvernement du Québec, 2014.

Finances Québec (2014c), Rapport mensuel des opérations financières, 27 juin 2014.

Gale, W. G. (1999), "The Flat Tax." In *Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, Cordes, J. J., Ebel, R. D., Gravelle, J. G., eds. Urban Institute Press. 1999: 155-158.

Godbout, L. St-Cerny, S. (2011), Are Consumption Taxes Regressive in Quebec? *Canadian Tax Journal* 59(3): 463-493.

Gorodnichenko, Y., Martinez-Vazquez, J., Peter, K., S. (2008), Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia. NBER Working Paper No. 13719.

Gouvernement du Québec (2008), L'investissement au Québec : on est pour. Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises.

Gouvernement du Québec (2009), Le Québec face à ses défis, Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques.

Hall, R. E., Rabushka, A. (1995), *The Flat Tax*, 2nd edition (Stanford: Hoover Institution Press).

Hubbard, G. (1997), How Different Are Income and Consumption Taxes? *American Economic Review*; Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, 87(2):138-142.

- IMF (2009), Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy. International Monetary Fund, 2009.
- IMF (2013), Fiscal Monitor – Taxing times. International Monetary Fund, 2013.
- IMF (2014a), Spillovers in international corporate taxation, IMF Policy Paper, January 2014.
- IMF (2014b), Fiscal Policy and Income Inequality, IMF Policy Paper, January 2014.
- Ivanova, A., Keen, M., Klemm, A. (2005), The Russian ‘Flat Tax’ Reform. *Economic Policy*; 20(43):397-444.
- Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B. and Vartia, L. (2008) Tax and economic growth. OECD Economics Department, Working Paper No. 620.
- Keen, M. Kim, Y., Varsano, R. (2006), The Flat Tax(es): Principles and Evidence. IMF Working Paper WP/06/218, International monetary Fund, 2006.
- Klemm, A. (2006), Allowance for corporate equity in practice. IMF Working Paper WP/06/259, International Monetary Fund, 2006.
- Mankiw, N. G. (2009), Optimal Taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspective*; 23(4):147-174.
- Mintz J. (2006), The 2006 Tax Competitiveness Report: Proposals for Pro-growth Tax Reform. Commentary No. 239, C.D. Howe Institute, September 2006.
- Mullins, P. (2006), Moving to Territoriality? Implications for the United States and the Rest of the World. IMF Working Paper WP/06/161, International Monetary Fund, 2006.
- Meade, J. E. (1978), The Structure and Reform of Direct Taxation. The Institute for Fiscal Studies, George Allen and Unwin (Publishers), London, 1978.
- Nielsen, S. B., Sørensen, P. B. (1997), On the optimality of the Nordic system of dual income taxation. *Journal of Public Economics*; 63:311-329.
- Norregaard, J., Khan, T. S. (2007) Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges. IMF Working Paper WP/07/274, International Monetary Fund, 2007.
- Norregaard, J. (2013), Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper WP/13/129, International Monetary Fund, 2013.

OECD (2006a), Taxation of Capital Gains of Individuals. OECD Tax Policy Studies No. 14.

OECD (2006b), Fundamental Reform of Personal Income Tax. OECD Tax Policy Studies No. 13.

OECD (2007), Fundamental Reform of Corporate Income Tax. OECD Tax Policy Studies No. 16.

OECD (2010a), Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Tax Policy Studies No. 20.

OECD (2010b), Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to taxation, OECD Tax Policy Studies No. 19.

OECD (2012) Taxing wages 2011. OECD, 2012.

Ouellette, P., Petit, P. (2014), La productivité du secteur public au Québec. In Godbout L., Joanis, M. Le Québec économique 5 (2013/2014): grands enjeux de finances publiques. Presses de l'Université Laval.

Peter, S. K, Buttrick, S., Duncan, D. (2010) Global reform of personal income taxation, 1981-2005: evidence from 189 countries. *National Tax Journal*, 63(3):447-478.

Sørensen, B. (2007), The Nordic Dual Income Tax: Principles, Practices, and Relevance for Canada. *Canadian Tax Journal*; 55(3):557-602.

Valenduc, C., Politique fiscale et positionnement des États dans une économie globalisée, Service Public Fédéral Finances – Belgique, *Bulletin de documentation*; 68(3):53-89.

Zee, H. H. (1995), Taxing Capital in a Globalized World, *Tax Notes International*, 27:1185-1211.

Zee, H. H. (2005), Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments. IMF Working Paper WP/05/87, International Monetary Fund, 2005.